REPORT OF THE

Auditor General

of New Brunswick

2002

103-02415/

REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

2002

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

December 2002

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New Nouveau Brunswick

The Honourable Bev Harrison
Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the *Auditor General Act* I am submitting my 2002 Report to the Legislative Assembly.

Respectfully submitted

Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Fredericton, N. B.
17 December 2002

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Table of Contents

Contents

Chapter 1 - Introductory Comments

Accountability and performance reporting 3
Protecting the safety of New Brunswickers 6
The environment affects all of us 6
Value for money 6
Governance 8
Client Service Delivery System (CSDS) 8
Follow-up on prior years' audit work 9
About our Office 10
Acknowledgements 10

Chapter 2 - The Province's Financial Results

Introduction 13
Results in brief 13
Indicators of the Province's financial condition 14
Financial statement discussion and analysis 22
Fiscal Stabilization Fund 27

Chapter 3 - Department of the Environment and Local Government
Environmental Inspections

Background 33
Scope 34
Results in brief 35
Environmental inspectors 36
Planning and conducting inspections 40
Using the results of inspections 51
Being accountable - monitoring and reporting on the inspection function 56

Table of Contents

Contents

Chapter 4 - Department of Finance - Pension Plan Governance

Background 63
Scope 63
Results in brief 64
Governance structure 65
Public Service Superannuation Plan 67
General Labour, Trades and Services Plan 78

Chapter 5 - Department of Health and Wellness - Client Service Delivery System

Background 89
Scope 89
Results in brief 90
Project information 92
Possible causes for the cost and time overruns 96
Compliance with contract terms, legislation and government policy 104

Chapter 6 - Department of Public Safety - Office of the Fire Marshal

Background 113
Scope 115
Results in brief 116
Fire Prevention Act 118
Human resources 128

Table of Contents

Contents

Chapter 7 - Department of Supply and Services - Cellular Phones

Background 141
Scope 141
Results in brief 142
Compliance with the Public Purchasing Act 142
Hardware and usage requirements 145
Information distribution 147
Departmental guidelines 147
Cell phone control 148
Matching government usage trends and providers' service plans 148
Payment approvals 150
Duties of telecom officers 150

Chapter 8 - Department of Training and Employment Development
Employment Development Programs

Background 155
Scope 156
Results in brief 157
Adequacy of internal controls 157
Approval and payment of funding 160
Reporting on effectiveness of programs 168

Chapter 9 - Department of Transportation - Vehicle Management Agency

Background 175
Scope 176
Results in brief 177
Repair and maintenance services 178
Fuel usage 200

Table of Contents

Contents

Chapter 10 - Follow-up on Prior Years' Audit Work

Background 213
Scope 213
1998 recommendations 215
1999 recommendations 218
2000 recommendations 223

Chapter 11 - Financial Audits in Departments and Crown Agencies

Background 239
Scope 240
Accounts receivable 240
Department of Public Safety 251
Losses through fraud, default or mistake 253

Chapter 12 - Office of the Auditor General

Background 257
Office role and relevance 257
Performance indicators 258
Financial information 261
Staff resources 261

Exhibit

Sections of the *Auditor General Act* relevant to the responsibilities of the Auditor General 265

Chapter 1
Introductory Comments

Contents

Accountability and performance reporting 3
Protecting the safety of New Brunswickers 6
The environment affects all of us 6
Value for money 6
Governance 8
Client Service Delivery System (CSDS) 8
Follow-up on prior years' audit work 9
About our Office 10
Acknowledgements 10

Introductory Comments

1.1 The opening chapter of each year's annual report gives me an opportunity to highlight the work which we have done over the past year and draw your attention to our more significant findings. This chapter also affords me the opportunity to make observations on a more general or government-wide nature than is possible in the context of the specific work performed at the departmental level.

1.2 It is my hope that the work we have done will assist the Legislative Assembly in keeping government accountable and that it will be valuable to the government as it continues to make decisions on behalf of the citizens of New Brunswick.

Accountability and performance reporting

1.3 The Vision for my Office for a number of years has been to make "a difference for the people of New Brunswick by promoting, in all our work for the Legislative Assembly, productive, open and answerable government." We encourage government to be accountable to the public for its actions, and to report on performance wherever possible. I want to share with you a number of areas where accountability and performance reporting were highlighted in our work this year.

Trusts funds are not accountable to the Legislative Assembly

1.4 During the year, the Province created two trust funds that raise significant concerns about accountability. These two trusts are known as the University Infrastructure Trust and the New Brunswick Innovation Trust. Both Trust Agreements are dated 22 March 2002. The Province invested a combined $35 million into these trusts in March 2002 through means of special warrants.

1.5 The University Infrastructure Trust was set up "to provide an immediate, irrevocable commitment towards updating and improving university infrastructure located in New Brunswick, with particular emphasis on scientific and research equipment and facilities...." This trust was given $15 million.

1.6 The New Brunswick Innovation Trust was set up "to provide an immediate, irrevocable commitment to the people of New Brunswick towards supporting the growth of the economy of New Brunswick through a fund dedicated to supporting targeted and leveraged investments in companies, businesses and key industrial clusters such as IT and the e-economy, advanced manufacturing, plastics, environmental

services, and life sciences and the bio-economy...." This trust was given $20 million.

1.7 The use of the money to improve university infrastructure or support the economy of New Brunswick is not in question. Government makes expenditures such as these on a frequent basis. It is not clear, however, why it is preferable to have the actual funding to eligible universities and companies come from trust funds such as these rather than directly from the government. It is also not clear why there was a need to use special warrants on 14 March and 21 March 2002 to authorize the payment of $35 million into the two trust funds. A special warrant is only to be used when the Legislature is not sitting and expenditures "are required urgently for the public good." I raise these questions because our audit revealed that the special warrants were passed by Cabinet shortly before the Legislature resumed on 26 March 2002 and as of 6 November 2002, the funds are still in the trust accounts and have not been spent. Certainly a result of using the special warrants was to ensure the transactions would be charged to the 2001-02 fiscal year, thus reducing the surplus for that year by $35 million.

1.8 Our initial interest in the transfer of $35 million to the trusts was in connection with our audit of the Province's financial statements. In this regard we were satisfied that the transfers were expenditures that should be charged against the fiscal year ended 31 March 2002. The fundamental reason for agreeing with the accounting treatment is that the funds have flowed outside of the control of government. But this also means there is no further accountability to the Legislative Assembly and the taxpayers of New Brunswick. While there are requirements in both agreements for the trustee to provide various reports and statements to the government, there is no requirement to publicly report which universities or which companies actually receive funds, how much they receive or for what purpose. Furthermore, while the government has the right to audit the books of the trustees there is no requirement that the results of such audits be made public. And since the trusts are not agencies of the Crown, my Office would be precluded from conducting any audit work.

1.9 If there are to be any similarly structured trust agreements in the future I would recommend that they include provisions for full public accountability, including performance reporting and a better audit regime.

More commentary needed on financial performance

1.10 In Chapter 2 we comment on the need for more information on the financial results that would go a long way to helping readers understand the finances of government. We have noted over the years that there is usually a large amount of information available that explains the annual budget but there is limited information explaining the actual results.

1.11 Accountability can be greatly enhanced by providing information on financial highlights, risks and uncertainties, trends and clearly explained variances between budget and actual results.

More commentary needed on non-financial performance

1.12 In a number of audits we performed this year we reviewed whether or not there was sufficient public reporting of program performance. Our reference point in making such reviews and any resulting recommendations is government's annual report policy. Areas where we believe improvements could be made are in reporting the effectiveness of the employment development programs (Chapter 8), the effectiveness of the environmental inspection function (Chapter 3), and the extent to which the Office of the Fire Marshal is complying with legislation (Chapter 6).

1.13 In each case any shortcoming in reporting would be remedied if the government annual report policy was followed.

The Auditor General Achievement Award

1.14 We have always taken great interest in the annual report policy of government. This policy states that the annual report is the "major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public." This year we undertook a review of departmental annual reports for the purpose of identifying the one that best met the requirements of the policy. I used a panel of New Brunswickers to assist my staff in the final stages of the judging process. On 25 January 2002 I was pleased to recognize the Department of Health and Wellness as the winner of the Auditor General Achievement Award. I intend to continue this initiative for at least two more years with the hope that it will contribute to increasing the quality of all departmental reports.

Health performance indicators

1.15 This year for the first time ever Canada's Health Ministers reported to their citizens on a set of common health performance indicators. The report included comparable reporting on matters such as life expectancy, patient satisfaction, access to first-contact health services, health promotion and disease prevention. The New Brunswick report which was released on 30 September 2002 tells New Brunswickers a lot about the condition of their health and the effectiveness of various services and programs. I firmly believe this type of reporting is needed to provide a more complete and comprehensive picture of the health and well-being of our citizens and will put a much needed focus on non-financial performance results. Too much emphasis is placed on how much is spent on health and not enough emphasis on what is being accomplished.

1.16 When the First Ministers agreed to undertake this initiative in September 2000 they stated that "Clear public reporting, with appropriate, independent, third party verification will enhance the performance of health services...". Pursuant to that comment I was requested by the Minister of Finance, under Section 11(1) of the *Auditor*

General Act, to perform certain tests on the data and to report on the results of those tests. While the work we performed does not constitute an audit, I was very pleased to participate in this initial undertaking. The results of our work were included in the report released on 30 September 2002, titled *A Report to New Brunswickers on Comparable Health and Health System Indicators*.

Protecting the safety of New Brunswickers

1.17 This marks the fifth consecutive year that we have performed audit work on a program that affects the safety of our citizens. The focus of our work this year was in the Office of the Fire Marshal. We wanted to assess if the Office was adequately carrying out the provisions of the *Fire Prevention Act* and if it had appropriate human resource systems and practices in place in order to fulfill its responsibilities.

1.18 As a result of our work we found that for the most part the Office is aware of its duties and responsibilities under the Act. However a significant shortcoming was the lack of a formal monitoring and reporting system to detect and report when there have been instances of non-compliance with the Act. We noted that building plans are not always filed in accordance with the Act, and deadlines for submitting important reports such as fire and insurance reports are not complied with. We also found that the Office does not have a system to properly determine staffing needs. We felt this to be a significant shortcoming given that the Office has a legislated mandate and its work impacts directly on public safety. We estimated that the Office is over two years behind in its inspections. The results of our work in this area can be found in Chapter 6.

The environment affects all of us

1.19 The Department of the Environment and Local Government is responsible for eight Acts and twenty-one sets of regulations relating to the environment. In addition there are over 680 active Approvals to Operate issued to business entities in the Province. These approvals specify the conditions that different businesses must meet in order to be in compliance with environmental legislation. All this places a great responsibility on the Department and we wanted to determine if there was an adequate inspection process.

1.20 As a result of our work we concluded that the inspection process is not adequately monitoring and reporting compliance with legislation. However shortcomings in the inspection process may be related to the volatility of the organizational structure due to several reorganizations within the past few years. All our findings and recommendations on this work can be found in Chapter 3.

Value for money

1.21 Citizens want to know if they are getting value for the taxes they pay. They want to be assured that money is being spent wisely, that expenditures are being made economically and that services are being delivered efficiently. This year we undertook four projects with these thoughts in mind. We performed audit work in the Vehicle Management Agency of the Department of Transportation, we audited Employment

Development Programs in the Department of Training and Employment Development, we looked at the acquisition and use of cellular phones and we examined the management of accounts receivable in three departments.

Vehicle Management Agency

1.22 Our work in the Vehicle Management Agency focused on the repair and maintenance of government cars, executive vehicles and light trucks. We also examined the systems and practices in place to monitor and control the usage of fuel for government cars and light trucks. I believe our most significant finding was that the Agency was not in compliance with a key aspect of government's Vehicle Policy. This is the policy that required the Agency to report annually to Board of Management on the competitiveness of operating the government fleet in house as opposed to other alternative means. In situations where government is providing services that can also be provided by the private sector it is extremely important to regularly evaluate whether or not a change should be made. This is the only way to ensure taxpayers are receiving value for money. On this point we recommended that the Agency comply with the policy and report to Board of Management on an annual basis. We also thought that this type of reporting would be an excellent measure of effectiveness to include in the Agency's annual report. It was disappointing to learn that since the conclusion of our audit the Board of Management revised the policy and removed the effectiveness reporting requirement. We have more to say about the operation of the Vehicle Management Agency in Chapter 9.

Employment Development Programs

1.23 The Employment Development Programs administered by the Department of Training and Employment Development make up a large part of the expenditures of the Department, exceeding $131 million in 2001. We wanted to look at these programs to ensure there were good systems of internal control and to determine if there were adequate procedures in place to measure and report on program effectiveness.

1.24 I was very pleased to see that the Department is doing a good job of ensuring that eligible people are aware of the existence of the various programs. We did note that programs are not being evaluated on a regular basis and there is no public reporting on the effectiveness of the programs. Chapter 8 sets out the audit work we did in this area and what we found.

Cellular phones

1.25 The government has over 3,100 cellular phones and spends approximately $2.5 million each year acquiring and using them. We wanted to know if there was an adequate system in place to administer the acquisition and use of these phones. We found that while the Department of Supply and Services has tendered for cell phone hardware they have not done so for cellular phone airtime and long-distance usage. We believe there are savings to be realized by determining the needs of users and then tendering for these services. The complete report on our work on cellular phones can be found in Chapter 7.

Accounts receivable

1.26 We did an audit of accounts receivable in three departments, Business New Brunswick, Finance (property tax only) and Justice. Our audit covered approximately $876 million in outstanding accounts receivable. The results of our work can be found in Chapter 11. In all three departments we found that the monitoring and collection of receivables could be improved.

Governance

1.27 For a number of years now we have been doing work on governance issues. Our focus has been on Crown corporations and pension plans. This year we did a project that focused on the asset management of pension plans. In particular we wanted to determine if the governors of the two plans we audited had established satisfactory procedures to measure and report on the effectiveness of the asset management activities. Eighty percent of every pension dollar paid comes from investment earnings so it is extremely important that the governor of every pension plan is involved in the key investment policy decisions. The results of our work can be found in Chapter 4.

Client Service Delivery System (CSDS)

1.28 In last year's Report I made reference to a software development project in the Department of Health and Wellness that in 1995 was expected to cost $4.5 million and be operational within three years. During my appearance before the Public Accounts Committee in 2001, I was asked a number of questions about this project. Because of the questions raised by the Committee and the magnitude of the costs involved my Office examined the project in more detail. The key findings were as follows.

1.29 The CSDS project was completed in November 2001 and cost $26.9 million. However, this cost does not include all of the requirements originally envisaged in the $4.5 million estimate. These requirements are to be completed in a new project in the Department of Family and Community Services called NB Families. NB Families is estimated to cost $8.6 million and is expected to be completed in 2004. The total estimated cost to complete both CSDS and NB Families is $35.5 million.

1.30 Two contributing factors to the greater cost and longer completion date are that the estimated cost to completion includes a much more accurate accounting for costs than the $4.5 million and there were a number of changes made to the project subsequent to the $4.5 million estimate being established. This is explained, as well as other issues we found, in Chapter 5. One of our findings was related to shortcomings in how the project was managed and in this regard we made a recommendation to the Department.

1.31 I believe however that there are problems related to system development projects that are bigger than any one department can solve. I say this because even though a department may assign the most capable senior employee possible to manage the development of a new system, in all probability it will be a new experience for that employee. The task

assigned to such an employee will be to manage a multi-million dollar project, deal with outside consultants, negotiate and then administer various contracts, properly manage changes, meet deadlines etc. And it could be the only time that the employee will have that particular responsibility in an entire working career. If on the other hand a department was having a building constructed, an expert from outside the department and independent of the contractor, would be assigned the responsibility of project management. This expert because of his or her experience would understand the business and would be well positioned to protect government's interest.

1.32 I would encourage the government to examine the possibility of engaging professionals who have experience in managing system development projects to act as independent project managers.

1.33 As mentioned above, one of the reasons for the estimated cost to completion being greater than the original estimate of $4.5 million was due to a more accurate accounting of costs. This means that the key decision-makers, in this case the Board of Management, did not have all of the relevant cost information available to them when they approved the project in 1995. In fact the $4.5 million estimate only included the costs to be paid to the contractor.

1.34 I believe departments should provide decision-makers with all the estimated costs associated with a software development project, not just those related to the contractor engaged to develop the project.

Follow-up on prior years' audit work

1.35 I have decided to track our recommendations for four years and to highlight in the fourth year any recommendation not acted upon that I feel is worthy of note. Chapter 10 sets out all of the follow-up we performed this year. There is one recommendation that I feel should be highlighted.

1.36 In 1998 we recommended that the Department of Health and Community Services (now the Department of Health and Wellness) report to the Legislative Assembly on the results of its evaluation of the Early Childhood Initiative. This initiative had been announced in 1992 as the major part of a $16.1 million budget. We made the recommendation because we believe it is important for government to perform post-implementation reviews to determine if intended results were achieved. This is the essence of accountability. While we were pleased that the Department has carried out significant work in evaluating the initiative, the results were never reported to the Legislative Assembly.

1.37 I recommend that the government establish an evaluation regime for all major change initiatives. Under such a regime major initiatives would be evaluated after a reasonable period of time to

determine if the original objectives were achieved. I also recommend that the results of these evaluations be reported to the Legislative Assembly.

About our Office

1.38 In most of our work we examine the extent to which a department or Crown agency has commented on its performance, either in delivering a service or in meeting annual objectives or performance indicators. We will make recommendations when we believe they are warranted.

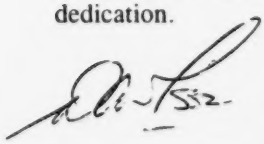
1.39 We are constantly reminded of our own responsibility in this area, because we too must be efficient and accountable. Chapter 12 represents our annual accountability report, which we believe is in compliance with the government's annual report policy. There we report on our goals, performance indicators and results.

1.40 A key measure of performance for our Office is the feedback we receive from a survey sent to all members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees. From the responses received we were told that our Report is easy to read and understand and it helped the MLAs do their job better. We also measure the extent to which the recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. Chapter 10 sets out the work we did in this area during the past year.

1.41 This year we spent considerable time interviewing senior employees in the Department of Health and Wellness to ascertain their views on the significant issues and challenges in the health care delivery system. We also interviewed a number of key stakeholders outside the department such as doctors, nurses and executives of regional health authorities. In total we interviewed approximately thirty individuals. As a result of this undertaking we have been able to identify twelve potential audits for our Office, which we will be undertaking over the next number of years. We plan to follow the same process this year in the Department of Education. This approach should assist in identifying audit work that will be meaningful to the Legislative Assembly and New Brunswickers in general. We will cover other departments in future years as time permits.

Acknowledgements

1.42 This Report is the culmination of a lot of hard work by the staff in my Office. Once again I am indebted to their professional advice and dedication.



Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Chapter 2
The Province's Financial Results

Contents

Introduction 13
Results in brief 13
Indicators of the Province's financial condition 14
Financial statement discussion and analysis 22
Fiscal Stabilization Fund 27

The Province's Financial Results

Introduction

2.1 In recent years, we have used this chapter of our Report to draw attention to six indicators of the Province's financial condition. This year, we are expanding on our discussion of the Province's financial results by looking at three subject areas:

- Indicators of the Province's financial condition

  This represents a continuation of the information presented in prior years. It shows trends in the Province's financial health over the past nine years as measured by sustainability, flexibility and vulnerability.

- Financial statement discussion and analysis

  This section provides suggestions and examples of the type of information we feel the government should be giving to the readers of its financial reports, in order to supplement and increase a reader's understanding of the Province's financial statements. Although the government does not provide much by way of supplementary information and explanations at the present time, we feel readers will increasingly look for this type of interpretation of the financial results. And the responsibility rests clearly with the preparers of the financial statements, not the auditors.

- Fiscal Stabilization Fund

  We provide commentary relating to the objectives and effects of the Fiscal Stabilization Fund established by the Province in 2001.

Results in brief

2.2 In general, the indicators for the last nine years show that the Province of New Brunswick's financial condition has improved in sustainability, flexibility and vulnerability, with some deviations from this trend showing in 1999 and 2000. The indicators affected by these deviations showed more positive results in 2001 and 2002.

2.3 We encourage the government to build on and enhance the information it now provides to New Brunswickers, and to issue a comprehensive financial report describing its financial condition in clear, concise terms that can be easily understood by a reasonably informed reader.

2.4 In our opinion, there is a need for further discussion around the balanced budget legislation, the Fiscal Stabilization Fund and the relationship between the two. We would like to see clear, measurable objectives for the Fiscal Stabilization Fund, and a means by which the Fund is able to report on its effectiveness.

Indicators of the Province's financial condition

2.5 In 1997, a research report published by the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) defined financial condition as a government's "financial health as measured by sustainability, vulnerability and flexibility, looked at in the context of the overall economic and financial environment."[1]

Scope

2.6 The purpose of this section of the chapter is to provide readers with useful information about the Province's financial condition using the CICA research report as a guideline.

2.7 Though many potential indicators of sustainability, vulnerability and flexibility were considered in preparing the research report, only ten indicators were found which were relevant, necessary, measurable and clear to users of government financial information. Of these, our Office has concluded that six can be considered meaningful in the context of the Province of New Brunswick. They are:

Sustainability	· *Net debt as a percentage of gross domestic product (GDP)*
	· *Change in net debt and GDP*
Flexibility	· *Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue*
	· *Own source revenue as a percentage of GDP*
Vulnerability	· *Federal government transfers as a percentage of total revenue*
	· *Foreign currency debt as a percentage of total debt for provincial purposes*

Financial results used in analyses

2.8 In this chapter, our analyses are based on the current year financial statements as presented in the Public Accounts. These financial statements report a surplus for the year of $143.8 million. Prior year numbers used in our analyses may include restated figures obtained from the Office of the Comptroller.

2.9 The 31 March 2000 financial statement expenditure figures included $903.8 million relating to the capital cost of the Fredericton to Moncton highway. This transaction resulted in a one-time increase in expenditure and a corresponding increase in net debt of $903.8 million

1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

in 2000. The magnitude of this transaction has a significant impact on the analyses that follow.

Sustainability

2.10 Sustainability is the degree to which a government can maintain existing programs and meet existing creditor requirements without increasing the debt burden on the economy.[1]

2.11 It is now well understood by the general public that increases in the cost of servicing the public debt can directly impact the quantity and quality of programs and services to which the public has access. Accordingly many provinces, including New Brunswick, are striving to reduce their debt in order to ensure an optimum amount of funding is allocated to programs and services.

2.12 There are circumstances when governments may tolerate increases in their debt load. For example, when revenues are increasing, a higher cost of servicing the public debt might be tolerated without impacting existing programs and services. However, the ability to generate such revenues (e.g. through taxes, user fees, or licenses) is closely linked to the performance of the economy.

2.13 Therefore, any growth in New Brunswick's debt must remain in line with growth in the economy to ensure that our Province can sustain its programs and services. If debt is growing faster than the economy, New Brunswick will suffer reduced capacity for sustainability. Programs and services offered to the public may eventually suffer.

2.14 Gross Domestic Product (GDP) is the total value of all goods and services produced in the Province during a specific period. GDP is often used to measure the growth of the economy.

Net debt as a percentage of GDP as a measure of sustainability

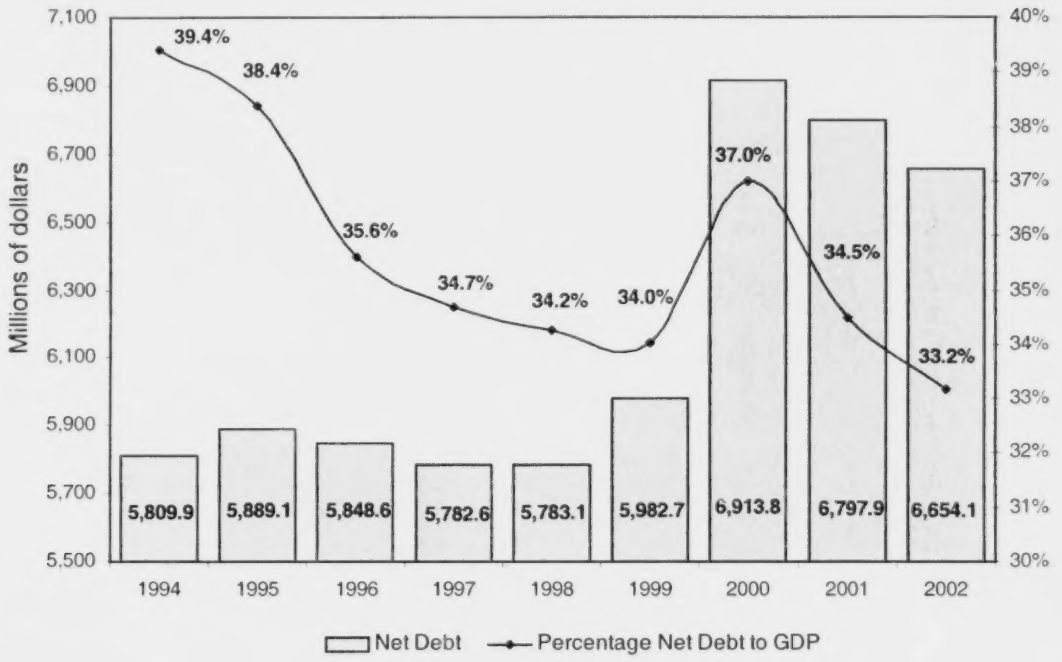
2.15 Net debt is an accounting measure of the extent to which total liabilities of the Province exceed financial assets. The net debt of the Province increases with deficits and decreases when surpluses are experienced. The financial statements for 2002 indicate that net debt stands at $6.654 billion - $844 million more than its level nine years ago, but $260 million less than in 2000.

2.16 The New Brunswick economy has also grown. Exhibit 2.1 shows that the Province's net debt to GDP ratio generally decreased (favourable) over the last nine years – showing the Province's increasing ability to sustain existing programs and services. The only exception to this trend came in the year 2000 as a result of recording the debt for the Fredericton to Moncton highway.

---

1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Exhibit 2.1
Net debt as a percentage of GDP[1] for the last nine years



Change in net debt and GDP as a measure of sustainability

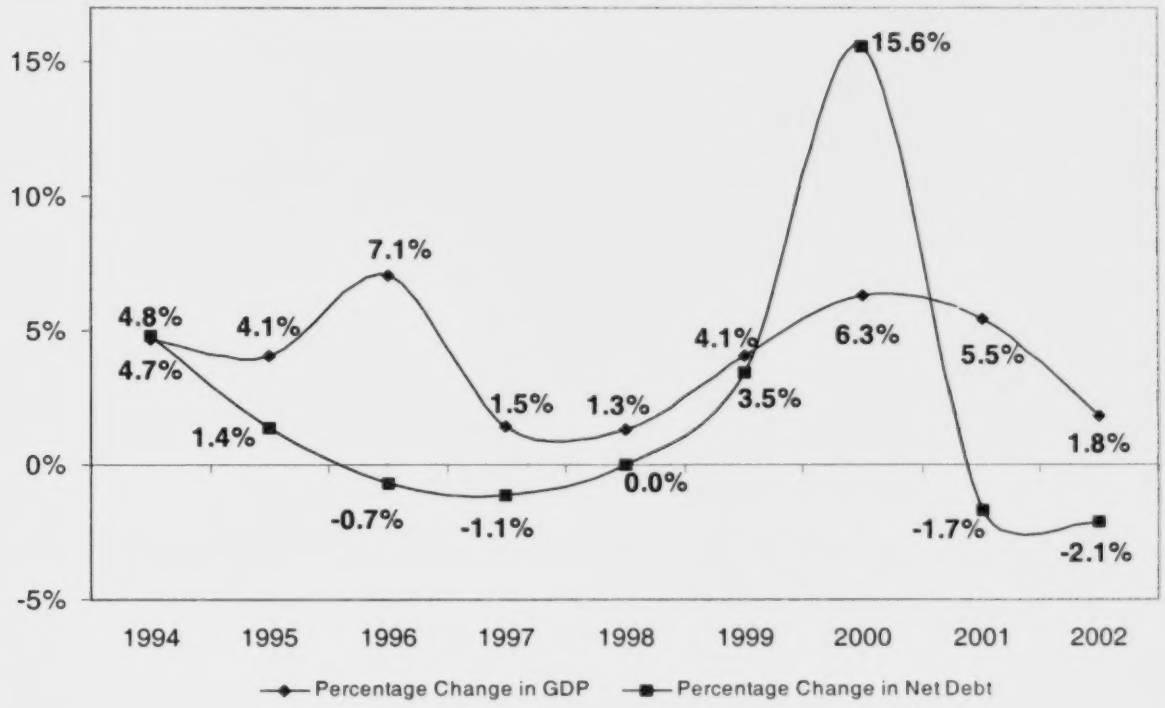
2.17 The Province can positively influence sustainability in two ways: by increasing surpluses and by increasing growth in the economy. Though governments use various political, legislative and regulatory powers to stimulate the economy, the effect is neither guaranteed nor timely.

2.18 The rate of growth in the surplus or deficit and their impact on net debt is much more controllable. Exhibit 2.2 shows that the Province has experienced economic growth in excess of growth in the net debt (favourable) since 1994, with the exception of the year 2000. The deviation in the year 2000 resulted from the effects of the Fredericton to Moncton highway.

1. GDP is measured on a calendar year basis. The GDP used in our tables for each 31 March year end is the GDP for the calendar year ended during that fiscal year. GDP information is provided by N.B. Department of Finance: actual GDP for calendar years 1993-2000; estimated for 2001.

Exhibit 2.2

Change in net debt and GDP[1] for the last nine years



Flexibility

2.19 Flexibility is the degree to which a government can increase its financial resources to respond to rising commitments, by either expanding its revenues or increasing its debt burden.[2]

2.20 Funding for programs and services is provided by either revenue or borrowing during the year. It is a useful measure of flexibility to know to what extent the Province is able to raise revenue from existing and potential sources should new commitments arise.

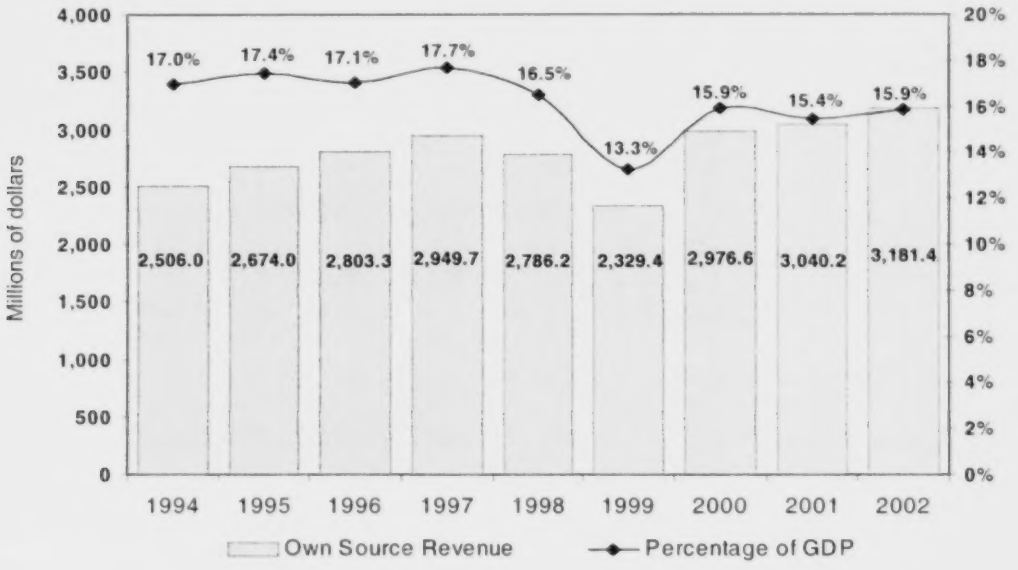
Own source revenue as a percentage of GDP as a measure of flexibility

2.21 One could assume that any additional funding for new programs or services might not be possible from existing revenue sources. A reasonable alternative would be to raise revenue from new provincial sources. However, the Province is only able to extract a finite amount of dollars from the economy of New Brunswick before the economy begins to falter. Though the exact capacity of the economy to bear such a burden is not known, one can determine the relative increase or decrease over time.

1. GDP information provided by N.B. Department of Finance.
2. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

2.22 Exhibit 2.3 shows the extent to which the Province has removed dollars from the provincial economy through taxes and user fees/licenses during the last nine years. This exhibit shows that the dollars extracted by the Province from the New Brunswick economy as a percent of GDP gradually decreased (favourable) in this time frame. This indicates an increase in flexibility.

Exhibit 2.3
Own source revenue as a percentage of GDP[1] for the last nine years



2.23 The large reduction in own-source revenue in 1999 was due to a $450 million one-time write-down in the Province's investment in the New Brunswick Power Corporation.

Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue (or "interest-bite") as a measure of flexibility

2.24 One of the most publicized factors which affects the flexibility of governments is the cost of servicing the public debt.

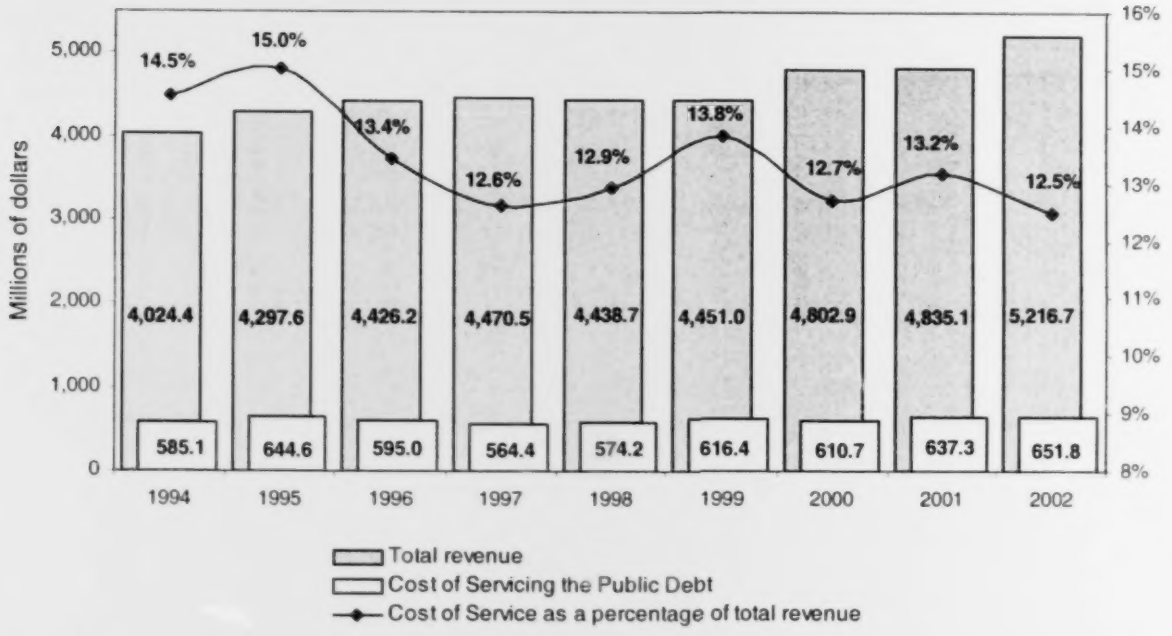
2.25 The cost of servicing the public debt is comprised mainly of interest on the funded debt of the Province. It also includes foreign exchange paid on interest and maturities during the year, the amortization of foreign exchange gains and losses, and the amortization of discounts and premiums which were incurred on the issuance of provincial debt. It does not include principal repayments on the funded debt of the Province.

2.26 Exhibit 2.4 shows debt servicing costs as compared to total provincial revenue for the last nine years.

1. GDP information provided by N. B. Department of Finance.

2.27 This exhibit shows the cost of servicing the public debt increased in 2002 over 2001 by $14.5 million to $651.8 million. It also shows that the Province has decreased its overall "interest-bite" percentage from its 2001 level of 13.2% to its current level of 12.5%. This level has declined from the peak of 15.0% in 1995. The exhibit indicates that, on a percentage basis, the Province has more of its total revenues available for current needs today than it did nine years ago.

Exhibit 2.4
Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue for the last nine years



Vulnerability

2.28 Vulnerability is the degree to which a government becomes dependent on, and therefore vulnerable to, sources of funding outside its control or influence, both domestic and international.[1]

2.29 Funding for programs and services can only come from two sources: revenue or borrowing.

Federal government transfers as a percentage of total revenue as a measure of vulnerability

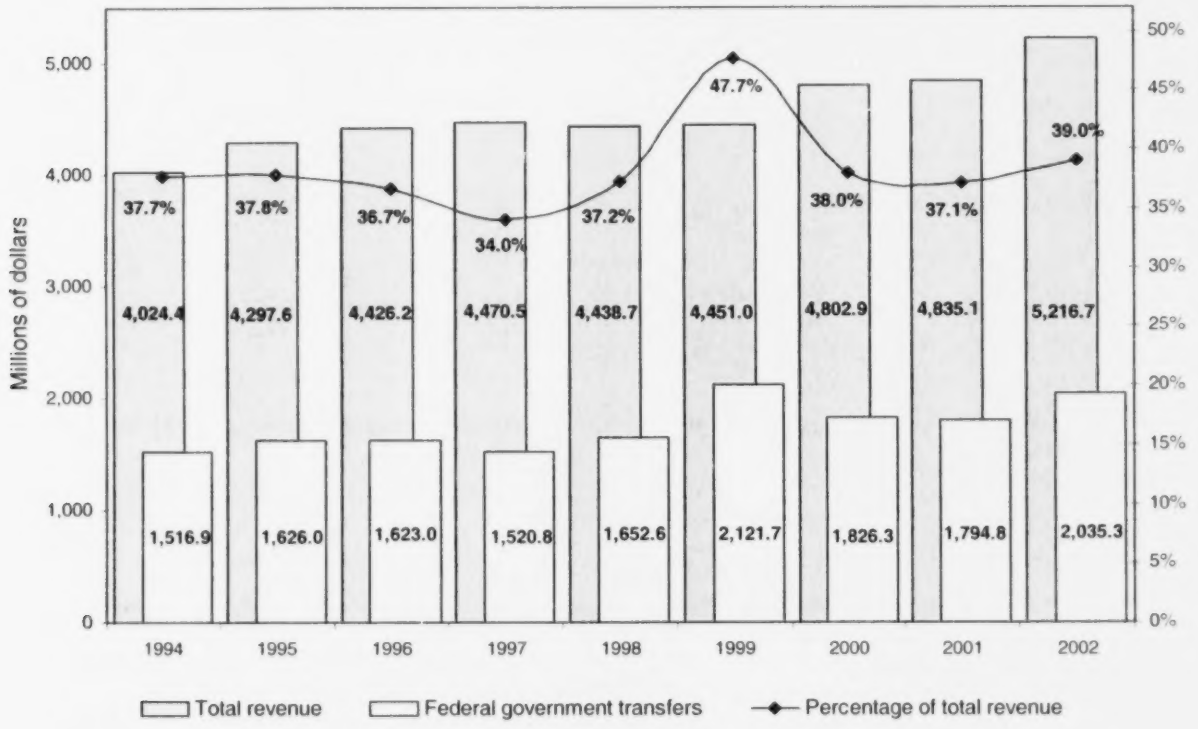
2.30 In 2002, 39% of the Province's total revenue came from federal transfers. This is significant because revenue from federal sources is not considered to be as controllable as revenue generated in the Province.

2.31 Own-source revenue is more controllable because the government can directly impact the amount generated using tax legislation as well as implementation or adjustment of user-fees/

1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

licensing rates. Federal transfers are subject to very different variables - few of which are under the jurisdiction of the provincial government. Federal fiscal policy decisions can severely impact provincial governments by determining the amount and timing of future transfers.

Exhibit 2.5
Federal government transfers as a percentage of total revenue for the last nine years



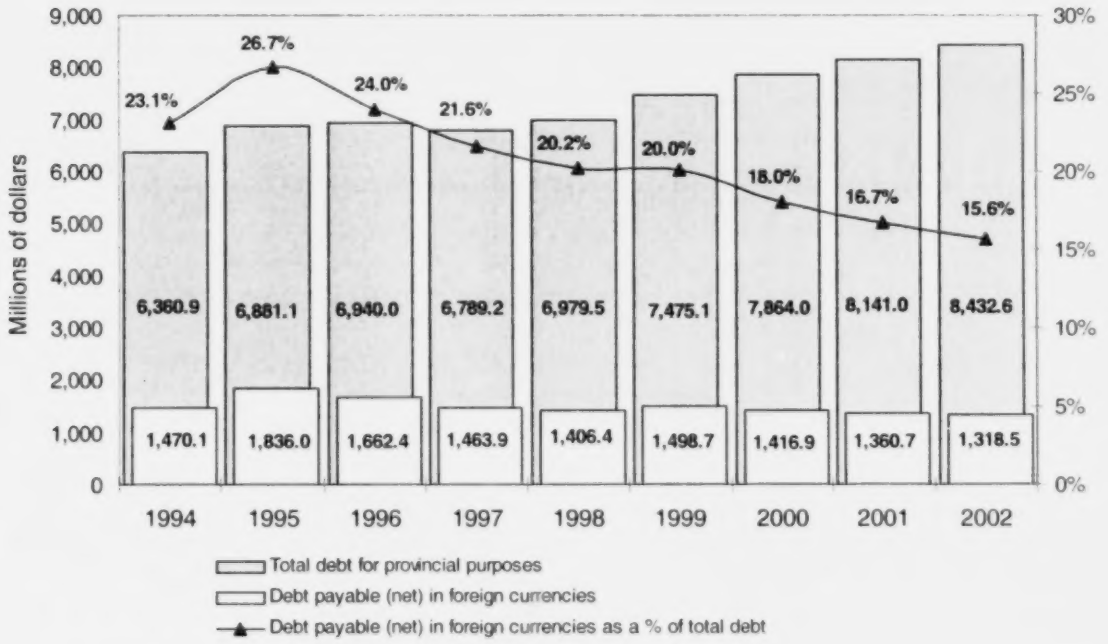
2.32 Increasing New Brunswick's reliance on federal transfers will leave the Province more vulnerable to variables outside of its own control. Exhibit 2.5 details the Province's reliance on federal transfers over the last nine years.

2.33 This exhibit demonstrates that approximately 39 cents of each dollar of revenue received by the Province comes from the federal government. Though a significant fluctuation occurred in 1999, the trend has been generally stable. We note, however, that federal revenue as a percentage of total revenue in 2002 is the second highest percentage in the last nine years. In 1997 the province's position was more favourable at 34 percent.

Foreign currency debt as a percentage of total debt for provincial purposes as a measure of vulnerability

2.34 When borrowing is required, there are choices to be made by the Province. For instance, if the Province chooses to issue its debt in a foreign currency instead of Canadian dollars, the Province will assume the risk of foreign exchange fluctuations. Such fluctuations can increase or decrease the amount ultimately payable in Canadian dollars for interest, and later, redemption of foreign currency debt.

Exhibit 2.6
Exposure to foreign currency risk for the last nine years



2.35 Exhibit 2.6 shows the relationship of foreign currency debt to total debt for provincial purposes over the last nine years. The Province has several alternatives to reduce (hedge) the risk associated with debt repayable in foreign currencies:

- purchasing assets denominated in foreign currencies for the Province's sinking fund;
- entering into debt swap agreements which allows repayment of the debt in Canadian dollars; and
- entering into forward contracts (which allow the Province to purchase foreign currency at a stipulated price on a specified future date).

2.36 The exhibit reflects the Province's exposure to foreign currency risk after eliminating the effect of hedges against foreign currency fluctuations.

2.37 The above exhibit demonstrates that the Province's vulnerability to foreign currency risk has experienced continuous decline (favourable) since its 1995 peak of 26.7% to the 2002 level of 15.6%.

Summary

2.38 In general, over the last nine years, the indicators of sustainability, flexibility and vulnerability show that the Province of New Brunswick's financial condition has improved. The only exception to this trend is the percentage of total revenue received from federal government transfers, which has remained relatively stable over the last nine years.

Financial statement discussion and analysis

2.39 In the private sector, it is common to see management discussion and analysis of financial results included in an annual report to the stakeholders of a company. This information is provided to help readers understand the entity's financial position and results of operations. It can help explain not only what happened, but also why it happened and what the future implications are. This type of narrative supplements the financial statements and helps to interpret them for the reader.

2.40 In our opinion, governments should include this type of information in their annual financial reports. Supplementary discussion and analysis would provide readers with a better understanding of government financial statements, and government financial condition.

2.41 The responsibility for providing this supplementary information rests with the preparers of the financial statements, not the auditor. The suggestions and examples we are providing in this section of the chapter are to illustrate the type of information we feel the government should be providing in its annual financial reports. It is not our intention to usurp government's role in this regard; government best understands, and can best explain, its financial results.

Information provided now

2.42 We have been encouraged to see the government include, in Volume 1 of the Public Accounts, what it calls a "major variance analysis." This is a useful supplement to the Province's financial statements, and a good first step towards a discussion and analysis of the financial results. However, as we will discuss, the current major variance analysis has some deficiencies, in that it provides little in the way of explanations of the results, nor does it examine trends or implications. In the paragraphs that follow, we provide some suggestions for the information that government could provide to the readers of its annual financial reports.

Information that could be provided

Financial statement highlights

2.43 It would be useful to provide a narrative overview of the primary financial statements provided by the government, and a brief explanation of the message that each financial statement conveys. The narrative could also provide a brief, concise description and explanation of the significant events and conditions that shaped the information presented in the financial statements. For example, it could describe any major changes that occurred during the year, major unplanned events and any significant amounts included in the financial statements. The change in accounting policy at NB Power relating to foreign currency translation, that caused an increase in the Province's opening net debt of $172 million, is an example of a major change that had a significant effect on the 2002 financial statements.

Financial analysis review

Risks and uncertainties

2.44 Government should explain the risks and uncertainties that are inherent in the financial statements as well as the risk management strategies adopted. This type of discussion is common in the more informative annual reports in the private sector.

2.45 One risk associated with debt is that fluctuations in interest rates could significantly affect the financial results. Debt issued in foreign currencies carries additional risks. The government might consider including information similar to that provided earlier in this chapter in Exhibit 2.6, showing its exposure to foreign currency risk, with a brief explanation of its strategy to minimize this risk.

2.46 Government could discuss the imprecision in the financial statements due to the use of estimates. Significant liabilities in the financial statements are calculated using projections and assumptions. The best example of this is the Province's pension liability. Relatively small changes in these assumptions can cause significant changes in the financial results.

2.47 One area of vulnerability is the government's dependence on federal government transfer payments. The government could consider including information similar to that provided earlier in this chapter in Exhibit 2.5, showing the trend of federal government transfers as a percentage of total revenue.

Variance analysis

2.48 As stated earlier, the government now provides, as part of Volume 1 of the Public Accounts, a major variance analysis. We are pleased to see this. However, we feel that the current analysis leaves some room for improvement. For example, it deals solely with revenues and expenditures, omitting any discussion of other changes in the financial statements. And it makes no mention of the surplus for the year.

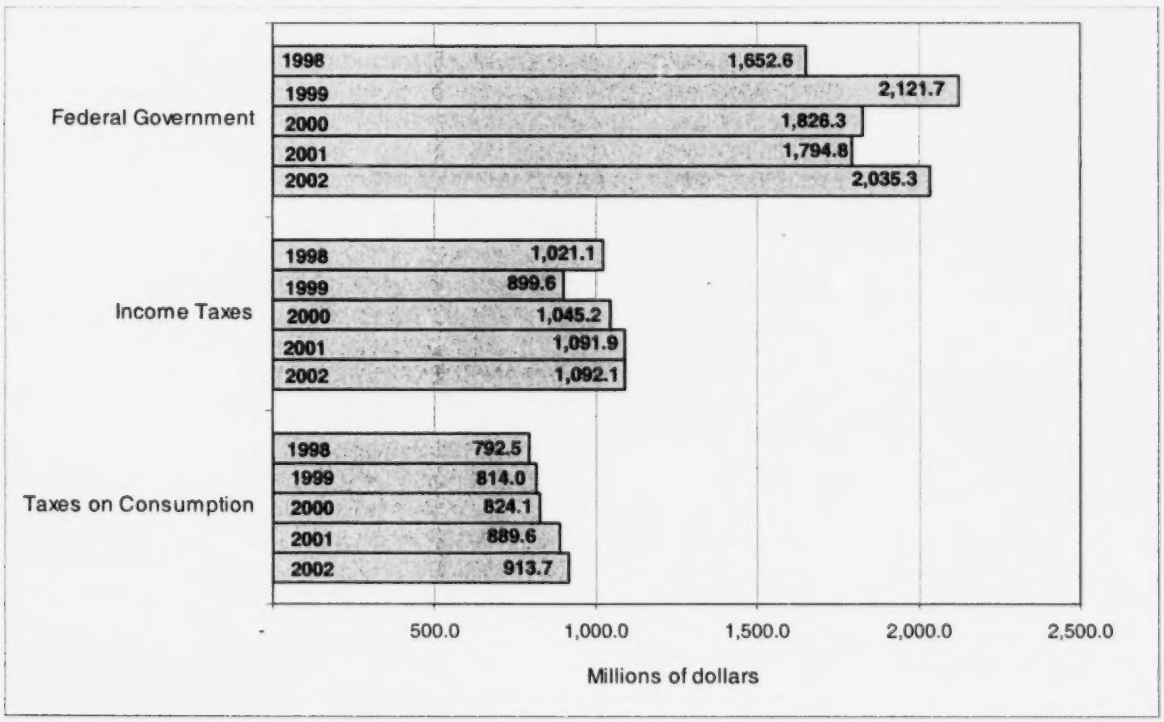
2.49 Further, we find some of the information unhelpful. It answers the "what" question, but provides little insight into "why." For example, why were property tax revenues $16.6 million higher than

budget? Was it because of increases in tax rates, increases in property values or an increase in the number of properties? What was the reason for NB Power income being $10 million below budget? How much was invested in the University Infrastructure Trust? Why was there a lower than anticipated growth in the long term care program in Family and Community Services? Discussion of some or all of these issues, which need not be extensive, would help a reader to understand government finances and the competing pressures governments must face while trying to balance revenues and expenditures.

Assessment of trends

2.50 Another way to provide a reader with a better understanding of government finances is to look at trends in key financial statement numbers. Are revenues from a particular source increasing or decreasing? Are expenditures on some programs decreasing in order to provide additional funds needed elsewhere? Is government increasing or reducing its investment in infrastructure? Some or all of these questions can be answered through the use of charts and graphs.

Exhibit 2.7
Trends in main sources of revenue

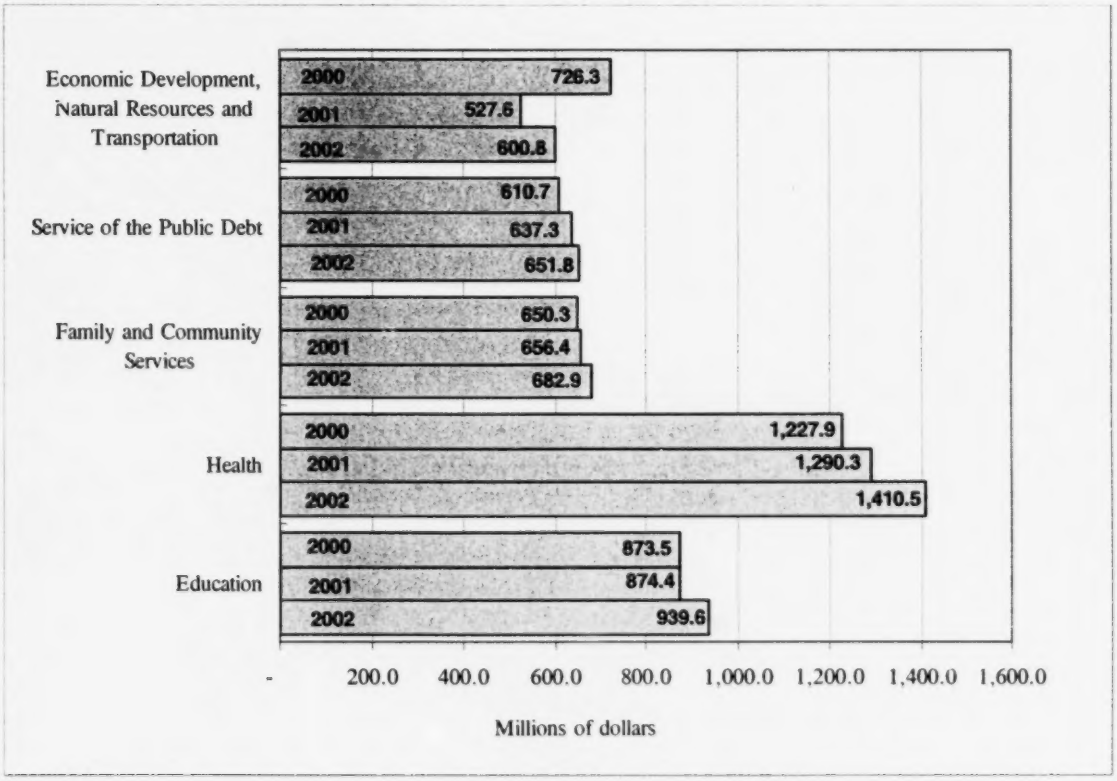


2.51 For example, Exhibit 2.7 shows the trends in the main sources of revenue for the last five years. Although the total dollars received have increased over this period, the relationship between the different types of revenue has remained relatively stable. Exhibit 2.5 presented earlier in this chapter shows that federal government transfers as a percentage of total revenue have not changed significantly in the last

nine years. This information could be produced as part of the government's financial report to New Brunswickers.

2.52 Assessing trends in expenditures is difficult because periodic government reorganizations result in programs transferring between departments, and departments being created and eliminated. In particular, a major reorganization in 2000 meant that meaningful comparisons could not be made with prior years. Exhibit 2.8 shows trends in major types of expenditures for the last three years. Spending on health and education continues to increase, and now accounts for almost half of all government spending. Offsetting this, the dollars spent on economic development, natural resources and transportation have reduced in absolute terms over this three-year period.

Exhibit 2.8
Trends in major functions of expenditures

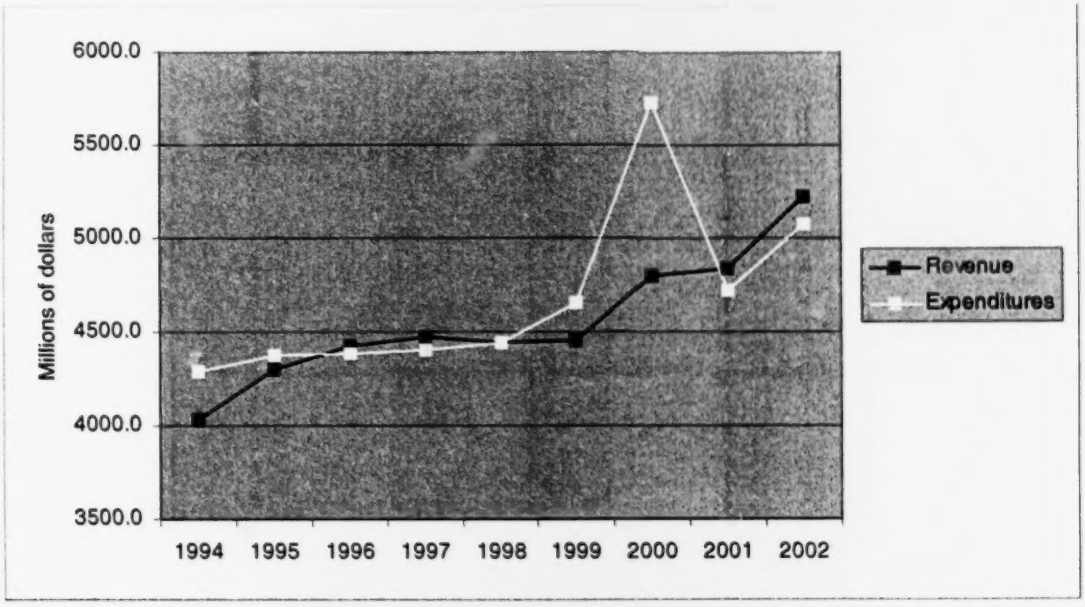


2.53 Exhibit 2.9 shows total revenues and expenditures recorded in the government financial statements for the last nine years. Over that period, revenues have increased by 29.6% and expenditures by 18.2%.

2.54 Information on a government's tangible capital assets is useful in assessing a government's financial condition and future service potential. The Province's financial statements at present provide little information to help readers understand the magnitude of the

government's investment in infrastructure and other non-financial assets. Nor do they indicate to what extent the government is maintaining its stock of tangible capital assets, through timely replacement and adequate repairs and maintenance. We are encouraging government to provide more information in this area, as many jurisdictions are now doing. But there will still be a need to provide an interpretation of the information included in the financial statements themselves. Issues that the government could address include the total spending on capital assets over a period, and future expenditure requirements for maintenance and replacement.

Exhibit 2.9
Revenues and expenditures



2.55 There are other areas that might warrant discussion and analysis. The increase or decrease in net debt is an important indicator of a government's financial condition. Exhibit 2.1 looks at net debt as a percentage of GDP for the last nine years. The trend is encouraging. Changes in big ticket items like the unfunded pension liability indicate government's ability to cope with future demands on its financial resources. This is another positive story the government is able to tell. The pension liability recorded in the financial statements has reduced from $1.06 billion in 1998 to $372.6 million in 2002. This reflects a conscious effort on the part of government to ensure its pension plans are fully funded and able to meet their commitments from their own resources, potentially reducing future government expenditures.

2.56 Information such as that described in the paragraphs above would, in our opinion, go a long way towards helping readers understand the finances of government. It might help explain the

difficulties governments face in making resource allocation decisions, the constraints under which they operate, and the implications of the choices they have to make. It could highlight their successes, and provide reasons for negative outcomes. We encourage the government to build on and enhance the information it now provides to New Brunswickers, and to issue a comprehensive financial report describing its financial condition in clear, concise terms that can be easily understood by a reasonably informed reader.

Fiscal Stabilization Fund

2.57 The Province established the Fiscal Stabilization Fund on 31 March 2001. More precisely, the Act establishing the Fund was assented to on 1 June 2001, but contained the clause "This Act shall be deemed to have come into force on March 31, 2001." This date is significant, since the Province wished to reflect a transfer of $100 million out of the Consolidated Fund and into the Fiscal Stabilization Fund in the accounts of the Province for the year ended 31 March 2001.

2.58 The purpose of the Fiscal Stabilization Fund, as stated in the legislation, is "to assist in stabilizing the fiscal position of the Province of New Brunswick from year to year and to improve long term fiscal planning."

2.59 As stated above, the Province transferred $100 million into the fund in the year ended 31 March 2001. A further $100 million was transferred into the Fund in the year ended 31 March 2002.

2.60 The existence of the Fund has generated a great deal of discussion. It is not the role of the Auditor General to question policy decisions of government. Such decisions are fully debated in the Legislative Assembly, and reflect the wishes of legislators. However, we feel we have a role to play in contributing to informed debate about two areas within our jurisdiction: accounting; and reporting on the effectiveness of programs. Specifically with respect to the Fiscal Stabilization Fund, we would like to address the following questions:

- What is the affect on the provincial financial statements of the Fiscal Stabilization Fund?
- How will the Fund report on its effectiveness?

Accounting for the Fund

2.61 The quick and easy answer to the first question is that the existence of the Fund has no affect at all on the financial statements of the Province. This is because the Fund is part of the government entity. The Consolidated Fund and the Fiscal Stabilization Fund are components of the government financial statements. In essence they are separate pockets in the same garment. In preparing the provincial financial statements, each component is included, and any transactions between the two are eliminated. For financial statement purposes, the Fiscal Stabilization Fund is treated as if it did not exist.

2.62 Transfers to and from the Fiscal Stabilization Fund have no consequence for accounting purposes. Taking money from one pocket and putting it into another pocket in the same garment does not increase or decrease the total amount available. That is why the published financial statements for the year ended 31 March 2001 showed a surplus of $181.8 million, and not the widely reported but inaccurate figure of $81.8 million. Similarly, the decrease in net debt for the year was $181.8 million. And the financial statements for the year ended 31 March 2002 show a surplus of $143.8 million, and not the widely reported but inaccurate figure of $43.8 million. Net debt for the year decreased by $143.8 million.

2.63 Some confusion has no doubt arisen because of a note added at the foot of the Province's Statement of Revenue and Expenditure for the last two years. This note refers to the allocation of the surplus to the Fiscal Stabilization Fund. The note is carefully worded. The surplus for accounting purposes does not change because the Fiscal Stabilization Fund exists. What the Province is indicating is that a portion of the surplus will be "allocated," or set aside, and will be used for specific fiscal policy purposes.

Reporting on effectiveness

2.64 We do not question that it is prudent to set aside excess funds to be used when needed. Many households do this, saving for a major purchase. One might question whether it is prudent to borrow funds in order to put them away in a savings account, but that would be a policy decision. We point out, however, that the Province's Funded Debt at 31 March 2001, net of investments in its Sinking Funds, was $4.5 billion. At 31 March 2002 this figure was $4.6 billion. Bank advances and short term borrowing, in effect the Province's overdraft, were $484.8 million at 31 March 2001, and $352.3 million at 31 March 2002.

2.65 Given the significant amounts the Province owes, as stated above, it is difficult to imagine how the amounts accumulating in the Fiscal Stabilization Fund will be able to "stabilize the fiscal position of the Province from year to year." Moreover, we are uncertain as to how a transfer from one provincial "pocket" to another can achieve that objective. Transferring money into or out of the Fund does not increase or decrease the finances of the Province as a whole.

2.66 We are also uncertain about the relationship between the Fiscal Stabilization Fund and the Province's balanced budget legislation. The *Balanced Budget Act* requires that total expenditures not exceed total revenues for the period commencing 1 April 2000 and ending 31 March 2004. The Fiscal Stabilization Fund was established at the end of the first fiscal year under the balanced budget legislation. The objective of the balanced budget legislation is quite clear. It is to ensure that over a four-year period the Province does not spend more than the revenues collected. It is understandable how this discipline, every four years, would assist in stabilizing the fiscal position of the Province. Having

said this, it is not clear why the second mechanism, the Fiscal Stabilization Fund, is needed.

2.67 In our opinion, there is a need for further discussion around the balanced budget legislation, the Fiscal Stabilization Fund and the relationship between the two. We would like to see clear, measurable objectives for the Fiscal Stabilization Fund, and a means by which the Fund is able to report on its effectiveness.

Chapter 3
Department of the Environment and Local Government Environmental Inspections

Contents

Background 33
Scope 34
Results in brief 35
Environmental inspectors 36
Planning and conducting inspections 40
Using the results of inspections 51
Being accountable - monitoring and reporting on the inspection function 56

Department of the Environment and Local Government - Environmental Inspections

Background

3.1 The protection of our environment has a significant impact on whether we have a healthy and safe place to live. The Legislative Assembly recognizes this significance and has passed several Acts and regulations to protect our environment. The Department of the Environment and Local Government is responsible for the administration of much of this legislation.

3.2 Our Office has an interest in the preservation of the environment. For the past three years, we have done audit projects relating to the environment in either the Department of Natural Resources and Energy or the Department of the Environment and Local Government (the Department). Interested in determining how the Department monitors compliance with environmental legislation, we conducted a preliminary review and learned the following.

- The Department is responsible for a large amount of legislation. At the time of our review, there were eight Acts and twenty-one sets of regulations relating to the environment alone. Examples of this legislation include: the *Clean Air Act*, the *Clean Water Act*, the *Clean Environment Act*, and the *Pesticides Control Act*.

- One of the roles of the Department is to ensure that environmental laws are applied fairly, firmly and consistently across the Province. The Environmental Management Division, in its own words, "serves as a major regulatory arm of the Department;... this Division closely monitors compliance and initiates enforcement when necessary." This division is comprised of four branches: Approvals, Enforcement, Stewardship and Remediation. The Local Government and Regional Services Division also plays a key role in monitoring compliance and enforcement because the Regional Environmental Inspectors are part of the Regional Services Branch

within this division. And, the Sciences and Planning Division provides air quality and water quality monitoring in support of departmental programs. There are staff in both the central office and the six regional offices who are assigned inspection responsibilities.

- Simply stated, any activity having a discharge to the environment (air, water or ground) above the regulated threshold requires a permit. Examples of activities requiring approval include: industrial operations (fish plants, pulp and paper mills, food processors); commercial businesses (petroleum products, pesticides, hazardous wastes or composting); and common activities performed by the public (burning brush or building near water). Some approvals have an annual fee of up to $42,000 and some permits are free.

- The *Clean Environment Act* provides for severe financial penalties against convicted offenders of the legislation. Fines range from a minimum of $500 to a maximum of $1 million for each day of violation.

Scope

3.3 The objective for this audit was:

to determine if the Department of the Environment and Local Government has an adequate inspection process, with appropriate policies and practices, to monitor and report compliance with environmental legislation in the Province.

3.4 For the purpose of the audit, we interpreted an inspection to be a predetermined sequence of activities done to assess compliance with environmental legislation. We established that visiting the site was a requirement for performing an inspection.

3.5 The Sciences and Planning Division does inspection work (regarding water legislation and environmental impact assessments) and aids the other divisions by obtaining and analyzing samples. However, the audit testing was limited to the inspection work performed by the Environmental Management Division and the Local Government and Regional Services Division since these are the divisions having the greatest inspection responsibilities.

3.6 The Department states, "Compliance is comprised of a series of activities including auditing, monitoring, inspection, operating policies, education, consultation, standards, legislation, contingency plans and enforcement." The audit did not include all of these compliance activities, as the audit scope was limited to inspections.

3.7 To provide further focus to our audit efforts, we developed five audit criteria to use as the basis or standards for our audit. These were discussed with the Department and it was agreed that they were reasonable. The criteria addressed the qualifications of environmental inspectors, the planning and conducting of inspections, the use of

inspection results, and the reporting on the inspection function. We compared the audit evidence against the audit criteria in order to develop the findings, conclusions and recommendations that are presented in this chapter.

Results in brief

3.8 A fundamental role of the Department of the Environment and Local Government is to protect the environment. Environmental laws apply to both businesses and citizens in our Province to protect our environment. Inspection of operations and activities of businesses and citizens for the purpose of monitoring compliance with the environmental laws is a critical component of enforcing these laws and protecting the environment.

3.9 We believe the inspection function has suffered from the lack of organizational stability and operational planning at the departmental level. Some divisions and branches within the Department did not have operating plans and many employees did not have up-to-date work plans. Also, documented policies and procedures were lacking. We believe it is difficult to develop operating plans and procedures when the organizational structure is volatile and we recognize that the Department has undergone several reorganizations within the past few years. We are pleased that the Department recognizes the need for operational plans and although they are behind schedule in their implementation, we were informed that they were being developed.

3.10 We believe the organizational structure presents a challenge to the inspection function. Although encouraging compliance is a responsibility shared by the entire Department, it is the Environmental Management Division that has this as their primary responsibility. Yet, the bulk of the human resources for performing inspections (the Regional Environmental Inspectors) rests within a different division – the Local Government and Regional Services Division. While we believe the Department recognized this challenge by mandating an internal compliance committee and a compliance co-ordinating function, neither the compliance committee nor the co-ordinating function have been established.

3.11 There is no consistent approach for identifying inspection needs. The Department does not have a standard process for identifying what needs to be inspected and there is no documentation that identifies the inspections that need to be done.

3.12 The Department does not have a process for tracking inspections. Without a consistent method for documenting inspections, it is difficult to locate and use this information.

3.13 Not all cases of non-compliance are followed-up or forwarded to the Enforcement Branch.

3.14 The large amount of legislation for which the Department is responsible for administering creates challenges for the inspection function. We feel the Department could benefit from a review of their own legislation in order to determine whether the legislation is achieving its intended purposes.

3.15 There is great potential for improvement using the experience, expertise and innovative ideas within this Department. This is evident in some of the internally prepared documents that we reviewed. They contain useful ideas that have not been implemented. Some of the Regional Environmental Inspectors and central office staff have over twenty years of experience working for the Department. This is something for the Department to benefit from and we see this experience as a true asset to the protection of our environment.

3.16 We made twenty-one recommendations that we think will help the Department improve in weak areas and further develop the areas that are working well.

3.17 While the Department recognizes the importance of enforcement and does have some effective inspection practices, it is our opinion that the inspection process is not adequately monitoring and reporting compliance with environmental legislation in the Province.

Environmental inspectors

3.18 Our first criterion was:

Inspections should be performed by qualified staff.

3.19 To determine whether this criterion was met, we gathered information to address the following questions.

- Do inspectors possess authority to inspect and enforce the Act and regulations?
- Are there positions that are assigned inspection responsibilities?
- Are only qualified people designated as inspectors?
- Are inspectors adequately trained for their work?

Do inspectors possess authority to inspect and enforce the Act and regulations?

3.20 The answer to this question is clearly yes; designated inspectors have legislated authority to perform inspections. Legislation provides the Minister of the Environment and Local Government with the authority to designate inspectors and enforce the legislation. Legislation also provides inspectors with the authority to enter, inspect and take samples.

Are there positions that are assigned inspection responsibilities?

3.21 There are staff in the six regional offices and in the central office who are assigned inspection responsibilities. In the central office, several staff members have the responsibility of performing inspections in addition to the responsibility of issuing approvals. In the six regional offices, there are twenty-two Regional Environmental Inspectors. These inspectors also have other responsibilities, which include responding to public complaints and environmental emergencies.

3.22 The allocation of the Regional Environmental Inspectors to the six regions may not be appropriate because it is not based upon a planned approach to performing inspections. The allocation has just evolved. The regional offices had only one inspector each from 1973 - 1988. In 1987, the *Petroleum Product Storage and Handling Regulation - Clean Environment Act* (the petroleum regulation) was passed and a second inspector position was subsequently assigned to the regional offices. In 1989, the *Clean Water Act* was passed and a third inspector position was assigned to the regional offices.

3.23 We are unsure as to whether the Department has the appropriate number of Regional Environmental Inspector positions. When new legislation was created or assigned to the Department, new resources for enforcing the legislation were not always provided to the regional offices. For example, during the 1990s the Department became responsible for administering more than five sets of new regulations relating to the *Clean Water Act,* and, in the year 2000, topsoil and manure stewardship responsibilities came to the Department. Despite all these new responsibilities, no additional human resources were assigned to four of the six regional offices. They had been operating with only the three Regional Environmental Inspector positions since 1989. (Some additional human resources have recently been assigned to each of the six regional offices.)

Are only qualified people designated as inspectors?

3.24 The processes for designating inspectors and issuing identification cards to inspectors are not well controlled.

3.25 The process in place for designating inspectors is weak. There are no formal policies and procedures for designating staff as inspectors. And, there are no documented qualifications or requirements for inspectors.

3.26 During the period of our review, we made the following two observations concerning who was designated as an inspector.

- We identified three staff members who had been hired as inspectors and were doing inspections, but had not been legally designated as inspectors.

- There were several staff members who were designated as inspectors who were not doing inspections. They included: a support person to

a Municipal Service Representative, a former employee who had finished working for the Department in December 2001, and employees who perform other departmental work.

3.27 An identification card is important because it gives the inspector the right to enter and inspect. The process in place for issuing identification cards to designated inspectors is weak. Identification cards are neither numbered nor controlled and during the period of our review, some staff members doing inspections did not have proper identification.

3.28 The volume of legislation authorizing the Minister to designate inspectors makes it necessary to have an efficient system for designating inspectors and issuing identification cards.

3.29 We are pleased to report that the staff performing inspections are qualified based on our review of their education and experience. The staff performing inspections were professional engineers, engineering technicians, students of the engineering program or people with many years of experience. There are some staff members who have been performing inspections for the Department for over twenty years.

Are inspectors adequately trained for their work?

3.30 Training is important due to the massive amount of legislation for which inspectors are responsible. Training is also important for consistency in the enforcement of legislation, since inspectors work in different branches within the Department and in different regional offices throughout the Province.

3.31 The Department does not have a standard orientation program for new staff. There is no coordinated orientation for new inspectors and the orientation provided to a new inspector differs substantially from one branch to another. We reviewed a document that had been prepared by the Department of the Environment dated June 1994 with the title *A Guide to New Employee Orientation for Supervisors and Managers*. Although the guide is outdated as a result of the Department's reorganization, we believe it would be useful in the creation of a standard departmental orientation program.

3.32 There is no coordinated training for all inspectors. The training provided to inspectors differs from one branch to another. The Department does not have a training policy and the individual branches do not have documented training plans or schedules. A working committee developed a training plan for inspectors in 1998 but it has never been approved by management.

3.33 We congratulate the Regional Services Branch at the central office for their recent training efforts. In the year ended 31 March 2002, training was provided to both new inspectors and experienced inspectors. This branch developed an orientation program for new staff

in their division in the fall of 2001 and they plan to provide this program to all new inspectors working in the regional offices.

3.34 The Regional Services Branch was also in the process of developing a training program for all inspectors. A draft training manual has been prepared. We reviewed the manual and it appears to be informative and thorough. The Department plans to offer a one-week standardized training course to all inspectors in the fall of 2002.

Recommendation

3.35 The Department should re-examine the number of Regional Environmental Inspector positions needed and the basis for their allocation to the six regional offices. The Department should make changes as necessary to ensure that sufficient resources are effectively assigned to the regional offices.

Departmental response

3.36 *The department agrees ... that the number and allocation of Regional Environmental Inspector positions should be re-examined. The department will undertake an evaluation of the roles and responsibilities for regional inspectors in an effort to determine appropriate resources and allocation of resources.*

Recommendation

3.37 The Department should establish controlled processes for designating inspectors and issuing identification cards to inspectors.

Departmental response

3.38 *As part of the new policies and procedures manual, the department will outline a process for designating inspectors.*

Recommendations

3.39 The Department should establish a standard orientation program for new inspectors.

3.40 The Department should establish a training policy and standard training for inspectors.

3.41 The Department should proceed with the training of all inspectors in the fall of 2002 as planned.

Departmental response

3.42 *To address these issues, the department will develop a documented training policy, which will describe the process for training Environmental Inspectors. This process will include a standardized orientation program, which will be provided to all new departmental employees, as well as a standardized training program specific to inspectors.*

Conclusion

3.43 This criterion was partially met. While the staff performing inspections were qualified, the processes for designating inspectors, issuing identification cards to inspectors and training inspectors are not organized and controlled.

Planning and conducting inspections

3.44 Our second criterion was:

All required inspection work should be identified and clearly assigned to staff.

3.45 To determine whether this criterion was met, we gathered information to address the following questions:

- How does the Department identify what needs to be inspected?
- Is inspection work prioritized using a risk management approach?
- Do inspectors have a work schedule that includes both planned routine inspections and non-routine inspections arising from public complaints and follow-up?

How does the Department identify what needs to be inspected?

3.46 There is no consistent approach for identifying inspection needs. The Department does not have a standard process for identifying what needs to be inspected and there is no documentation that identifies the inspections that need to be done. Legislation regulates certain activities, gives the inspectors the authority to enter and inspect and gives the Minister the authority to enforce the legislation. However, legislation does not state what must receive an inspection. The Department has a Compliance and Enforcement Policy and "the primary purpose of this document is to outline the process followed by the Department in administering its regulatory responsibility." However, it does not specifically identify what needs to be inspected either. It states, "Enforcement officials will examine every suspected violation of which they have knowledge and undertake appropriate action consistent with this policy." Operating plans that identify inspection needs have not been developed by the various branches or at the departmental level.

3.47 Without a process for identifying what needs to be inspected, there is the possibility that an area of inspection may get overlooked. We identified the following areas where no inspections were done during the year ended 31 March 2001: site approvals for petroleum storage systems, petroleum spill prevention upgrades, salvage yards, land application of biosolids, and soil recycling facilities. While we are not concluding that inspections should have been performed in each of these areas, we are stating that there should be a process in place to determine what should be inspected.

3.48 Without a departmental approach for identifying inspection needs, branches have independently developed their own practices. As a result some branches are doing more inspections than others. Inspections are being performed in some program areas and not in others.

3.49 At present, the Regional Environmental Inspectors spend most of their time responding to phone calls from the public which involve complaints and information requests or from industries reporting

environmental incidents. These are documented using a standard form called an Occurrence Report. Public comments of alleged violations are a valuable source for identifying possible subjects for inspection, but it is only one of many methods and it should be recognized as such. Inspection needs identified through Occurrence Reports should be prioritized among the other inspection needs.

3.50 The Department commented that they realize that the inspection approach used by the Regional Environmental Inspectors is reactive (responding to complaints) and that probably only twenty percent of their time is spent doing inspections. The Department indicated that they would like the inspection approach to be proactive with approximately eighty percent of the Regional Environmental Inspectors' time spent performing inspections. Following a reorganization in September 2000, the Regional Enhancement Committee was formed. One of its objectives was to help achieve the goal of performing more inspections. We are pleased to report that this Committee is active, gathering and developing useful information to identify areas where the regions could be more active in performing inspections.

3.51 The Approvals Branch is responsible for issuing an Approval to Operate, allowing a business to operate under specified conditions that control its discharges of gases, liquids and solids into the environment. The Department informed us that they use several activities to measure compliance with the conditions stated in the Approval to Operate. These activities include: monitoring, sampling, reviewing external audit reports, and performing inspections. We were told that in most cases, an inspection was performed as part of the approval renewal process.

3.52 There is no documentation indicating that there are regular planned inspections of these businesses by either the Approvals Branch or the regional offices. The responsibility for inspecting for compliance with the conditions specified in the approval has not been clearly assigned to either the central office or the regional offices.

3.53 We examined a sample of six business entities having class 1 approvals to determine when they had last been inspected. (Class 1 approvals are those allowing discharges in the greatest volume and are seen as having the greatest environmental risk.) We requested both the Approvals Branch and the regional offices to provide documentation of the last inspection performed on these businesses.

3.54 The documentation indicated that the inspection work performed by the Approvals Branch was very limited. For three of the six, there was no documentation of an inspection. For two of the six, there was documentation that the site had been visited in the fall of 2001. The visits were prompted by a complaint or suspected violation, and the inspections were limited to the item of concern. For one of the six, there was documentation that the site had been inspected in the fall of 1998,

over four years ago. The inspection took place during the period when the approval was being renewed. The documentation that we examined was in the form of logbook notes, an engineering assessment, and sampling data and did not constitute documentation of a full inspection, indicating whether or not the business was complying with the conditions in their approval.

3.55 The documentation provided by the regional offices indicated that a full inspection, measuring compliance with the conditions in the approval, was not done for any of the six businesses tested. Although there was evidence that the Regional Environmental Inspectors had visited the site several times within the past three years for five of the six cases, these site visits were in response to isolated occurrences and none were a full inspection of the conditions in the approval.

3.56 Recognizing that inspection is only one means of monitoring compliance with the conditions in the approval, we see the lack of inspection in this area as a risk to the environment. There are over 680 active approvals that have been issued to business entities in the Province. We recognize the Department's monitoring, sampling and testing procedures as important means of assessing compliance for some discharges, but they are not a replacement for an inspection at the site.

Is inspection work prioritized using a risk management approach?

3.57 While we acknowledge that the Department is aware of risk management and uses this approach in some areas of work, such as the process of remediation for contaminated sites and the issuance of industrial approvals, the Department does not use a risk management approach to determine which inspections are required.

3.58 There is no standard method of prioritizing inspection work. Since different branches manage many programs, it is important that the method of prioritizing the inspection work be a departmental approach.

3.59 The areas receiving the greatest inspection efforts may or may not be the areas of greatest risk to the environment. As we indicated earlier, the documentation indicates there are very few complete inspections being performed on businesses that have been issued an Approval to Operate. We also indicated that sites were not inspected prior to issuing the approval to install a petroleum storage system. In contrast to these inspection areas, the Department told us they are pleased with the inspection program developed for unsightly premises and they reported doing 971 inspections in the year ended 31 March 2001.

3.60 In regards to identifying and managing risks, the Department should consider the financial risk to the Province. There are several regulated activities that are performed by the government itself and in some cases the government owns the related property. Since the Province is self-insured, there is no financial protection should an

environmental cleanup be required. At the time of our review, there were government activities not complying with legislation. For example, the petroleum regulation requires that all petroleum storage systems having a capacity greater than 2000 litres be licensed for use. At the time of our review, there were eighteen unlicensed petroleum storage systems owned by municipalities and the provincial government.

Do inspectors have a work schedule that includes both planned routine inspections and non-routine inspections arising from public complaints and follow-up?

3.61 The inspectors do not use inspection schedules to guide their work. However, some short-term scheduling is done; for example, an inspector from the central office may make plans to go to an area for one or two days to inspect all the sites in that area.

3.62 Normally inspections are more effective when notification is not given prior to inspection. The element of surprise is important when performing inspections in order to obtain a true representation of operations. Inspectors informed us of situations where they believe it is necessary to inform the entity in advance and schedule an inspection time. We agree that in many situations it may appear to be more time efficient to arrange the inspection with the regulated entity; however, it may not be necessary and it may inhibit an inspection of the true operations.

Recommendations

3.63 We recommended the Department clearly assign the responsibility for performing regular planned inspections of the entities having an Approval to Operate.

3.64 To aid in the enforcement of their legislation, the Department should use a risk management approach and develop an inspection strategy and an inspection plan. The inspection plan should identify the required inspection work, both the areas for inspection and the frequency of inspection.

3.65 The Department should use inspection schedules to assign work to the inspectors. The inspection schedule should include both routine and non-routine inspections. (Routine inspections should be done to control risks in accordance with a predetermined coverage plan. Non-routine inspections should also be done when appropriate, to address complaints received from the public and to determine if identified deficiencies have been corrected.)

3.66 The Department should make use of the work of the Regional Enhancement Committee to increase the inspection work performed by the Regional Environmental Inspectors.

Departmental response

3.67 *The department will be reviewing the inspection needs relating to approvals, permits, and certificates and develop sector-specific inspection procedures. Based on these inspection needs, standards and schedules will be identified relating to "Approvals to Operate" and other permits. This process is expected to take two years and will result in*

documented sector specific inspection procedures and scheduling timeframes.

3.68 *The scheduling of routine and non-routine inspections, and the apportionment of resources between these two inspection components, will be reflected through the use of individual work plans. By 2005, the department intends to integrate the scheduling of routine and non-routine inspections. The process for developing inspection schedules, to be documented in the policies and procedures manual, will be revised to reflect this integration.*

3.69 *The Regional Enhancement Committee is a standing committee of the department and will continue to work toward enhancing the inspection function.*

Conclusion

3.70 This criterion was not met. The planning of inspections is lacking because the areas requiring inspection are not clearly identified and inspection work is neither prioritized nor scheduled.

3.71 Our third criterion was:

Inspections should be performed in an efficient and consistent manner.

3.72 To determine whether this criterion was met, we gathered information to address the following questions.

- Are there documented policies and procedures for inspections?
- How are inspections documented?
- Do inspections measure compliance with the legislation?

Are there documented policies and procedures for inspections?

3.73 While the Department does not have a policies and procedures manual, the Department does have a Compliance and Enforcement Policy. The policy is logical and well documented. However, it needs revision because it was created in 1994 and there have been no changes to it since its creation. The Department recognizes the need to update this policy.

3.74 Inspectors are not guided by documented procedures. Standard procedures provide an organized approach for doing work and they contribute towards consistency in performance. Without departmental policies and procedures, each region and each branch is left to do its best. This is likely to lead to inconsistency, and perhaps inequities, in the performance of inspections.

3.75 While the Department has recognized the need for standard procedures for inspections for at least ten years, the procedures have never been developed. We reviewed a work plan for a manager dated

30 June 1992, that stated the following goal, "To develop a general Operations Procedures Manual for the Investigations & Enforcement Branch." Approximately five years later in 1998, an Operations Manual was started for the Regional Services and Enforcement Branch. Labelled binders with plastic dividers were purchased and a Table of Contents was created, but the contents were not finished. At the time of our review, the Department still recognized the need for standard procedures and their plan is to develop "protocols" for operations. A draft Compliance and Enforcement Protocol was prepared in December 2001; as of May 2002, no further work had been done.

3.76 Policies and procedures are also needed for processing public complaints. We believe procedures in this area would benefit the inspection function. Completing an Occurrence Report is the standard method used by the regional offices to document all public complaints, information requests, and reports of environment-related incidents. As a method of documenting public complaints and information requests, they are a valuable tool for the Department. However, working on public complaints can both consume inspection time and dominate how the Regional Environmental Inspectors use their time.

3.77 Often, the pursuit of a public complaint takes the Regional Environmental Inspector to the site to explore the alleged violation of legislation; however, it is rare that the follow-up of a public complaint results in a full inspection. This work must be controlled so the Regional Environmental Inspectors can work efficiently and effectively conducting planned inspections. Procedures are needed to filter incidents reported through the Occurrence Reports so that incidents requiring an inspector's attention can be prioritized and addressed efficiently.

3.78 We are confident with the Department's ability to develop standard procedures. We reviewed several departmental documents that we think are very useful resources. For example, the guideline and guidance manual for contaminated sites and the draft Designated Inspector's Training Manual both contain some useful standard processes and procedures.

How are inspections documented?

3.79 The Department does not have a standard method for documenting inspections. There are over forty staff members who perform inspections. They work out of the regional offices and different branches within the central office. We found very little consistency in how inspections are documented and where the documentation is kept. New employees in the regional offices and the Approvals Branch reported that they received no training on how to document their work.

3.80 The following is a brief description of the different methods being used to document inspections.

- The Occurrence Report is used by the regional offices. Some incidents reported by the public result in a Regional Environmental Inspector doing an inspection, hence the Occurrence Report becomes the inspection report. We reviewed a sample of thirty-two Occurrence Reports, fifteen of which resulted in inspections. In each of these fifteen cases, we found the Occurrence Report to be a log of activities performed by the inspector with their observations; sometimes there were notes on non-compliance. These inspections were actually a confirmation of a reported non-compliance. There was no evidence that a complete inspection measuring compliance with legislation had been done.

- The Department has developed some checklists that are being used effectively for some areas of inspection. Five of the fifteen inspections that we reviewed involved a furnace oil spill and in each case, the Department's checklist for furnace oil storage tank leaks was completed and included with the Occurrence Report. This suggests that the inspectors consider the checklist to be a useful tool when performing their inspections. We saw other inspection checklists that were also being used. When properly completed, inspection checklists can be an efficient and effective tool for performing and documenting inspections. We were pleased to see that the Department is using some checklists and we encourage the Department to develop more.

- Logbooks are also used for documenting inspection information. Logbooks are like a journal where dates and activities are documented. They contain notes on phone conversations, meetings, etc. in addition to inspection notes. Engineers in the Approvals Branch and Regional Environmental Inspectors reported that they use logbooks for documenting site visits. The Department does not have policies and procedures relating to the use of logbooks. When an employee leaves the Department, these notes can be lost.

- An Engineering Assessment is a document that is sometimes prepared to support the assumptions and calculations used in the approval. Staff in the Approvals Branch sometimes do a tour while on a site, gathering information for preparing an approval. This may get recorded at the end of their Engineering Assessment if one is prepared. The Department does not have policies and procedures relating to the use of Engineering Assessments.

3.81 We recognize that documenting inspections is a challenge for the Department. Since the Department is responsible for a great deal of legislation and the very nature of performing inspections involves examining for detail, one standard form is not likely to be suitable.

3.82 We were pleased to see that the draft Designated Inspectors' Training Manual provides some guidance on documenting inspections.

We reviewed this information and feel that if these practices are implemented, they will likely resolve many of the current problems relating to documenting inspections.

3.83 The Department does not have a process for tracking inspections. Without a consistent method for documenting inspections, it is difficult to locate and use this information. This was demonstrated when we requested information for the audit. The system was unable to provide some of the information we requested. For example, the Department was unable to provide an accurate figure for the number of inspections performed in the year ended 31 March 2001.

3.84 Relating to inspection documentation, we noted that the Department is not complying with paragraphs 25(3) and 27(6) of the *Petroleum Product Storage and Handling Regulation - Clean Environment Act*. Paragraph 25(3) states, "The inspector shall file with the Minister a report setting out an assessment of the sensitivity of the area." And paragraph 27(6) states, "Within six weeks after the filing of an application for a site approval, the Minister shall serve a copy of the inspector's report referred to in subsection 25(3) on the applicant." We talked with the staff involved with processing applications for site approvals and we reviewed three site approval applications. An inspector's report is not being prepared. Only a standard letter is sent to the applicant, stating that the site approval application was received and approved. This is not in compliance with legislation.

3.85 A second observation made, while reviewing the three applications for approvals for petroleum tank installations, was that in one case, the tank was installed several days before the approval was issued. The Regulation requires that an approval be obtained before tanks are installed. According to the documentation, the tank was installed on 5 March 2001, several days before the approval was issued on 16 March. This issue should have been pursued with possible ramifications to both the site owner and the installer. We could find no evidence that the Department observed this issue and we note that the installer was re-licensed for the following year.

Do inspections measure compliance with the legislation?

3.86 Inspections should measure compliance with the legislation. Where there is detailed legislation with specific standards or where approvals, permits or licenses have conditions, an inspection should determine whether or not the standards and conditions are met.

3.87 We identified over thirty regulated activities that could be inspected by the Department. Each activity can have numerous inspectable standards or conditions. We did not review inspections performed in each of these areas. We selected a few activities managed by different branches and then reviewed the inspection work done in the selected area. The following observations were made during this limited review.

- The Remediation Branch is responsible for the petroleum legislation. We examined inspections done on petroleum storage system removals. Our review of the legislation and the Tank Removal Notice Form indicated that tank removals should be inspected. Inspection of tank removals is important to ensure it is done properly according to standards in the regulation and to determine if contamination is present so it can be properly handled. The branch confirmed that all tank removals should be inspected and discussions with staff indicate that inspection coverage is good. While the Regional Environmental Inspector signs the Tank Removal Notice Form indicating the process was inspected, there is no evidence that the standards stated in the petroleum regulation with respect to tank removals have been met.

  Due to the lack of documentation for the inspections performed, we are unable to conclude as to whether the inspections of petroleum tank removals are effective.

- Salvage yards are subject to inspection under the *Unsightly Premises Act*, which is the responsibility of the Enforcement Branch. A checklist has been prepared to facilitate these inspections. We reviewed the checklist and compared it to the legislation. The checklist appeared complete. It would be an effective and efficient way of documenting this type of inspection. However, the Department is no longer performing these inspections; they have not done them for over two years. There appears to be a problem with coordination between the Department of Public Safety, who is responsible for the licensing of the salvage dealers, and the Department of the Environment and Local Government who is responsible for inspecting for compliance with the *Unsightly Premises Act*. As of June 2002, there were 88 licensed salvage dealers.

- The Stewardship Branch manages the pesticide program. During the year ended 31 March 2001, inspections were performed to determine if vendors selling pesticides were licensed and if operators applying pesticides had permits and were certified. These inspections were performed using a checklist indicating the requirements of the legislation. While the inspection coverage was limited (less than ten percent of the vendors and less than fifteen percent of the permit holders were inspected), we consider the inspections performed to be effective. They were well documented with the standard checklist completed and then signed by both the inspector and the operator. A conclusion of pass or fail was made as a result of the inspection. And, a decision was made as to whether or not re-inspection was required.

- The Regional Services Branch is responsible for the work conducted by the inspectors in the regional offices. These inspectors are

responsible for all environmental legislation and as we mentioned, they document their inspections using Occurrence Reports. We reviewed a sample of fifteen inspections performed by the Regional Environmental Inspectors. In each case, the inspection was a response to a reported incident and it was not a full inspection. For example, we reviewed one Occurrence Report where the Regional Environmental Inspector responded to a public complaint that a fish plant was giving away fish heads. Under the Approval to Operate, there are conditions concerning the proper disposal of fish wastes. The Regional Environmental Inspector visited the fish plant and got the manager's agreement to cease the practice. We believe that this issue was not handled properly. Since the Regional Environmental Inspector decided that this issue was worthy of follow-up, and a visit to the fish plant, we believe the inspector should have performed an inspection verifying compliance with all the conditions in the approval.

3.88 With the exception of the inspection checklists, most of the inspection reports we examined used exception reporting, where only issues of non-compliance are documented, rather than full reporting where both compliance and non-compliance are indicated. Full reporting is more effective; by documenting all of the attributes where compliance was measured, it provides better evidence that a thorough inspection was performed.

3.89 These observations, relating to the amount of inspection coverage and the completeness of the inspection reports, suggest that inspections measuring compliance with the legislation are being effectively performed in some areas and not effectively performed in other areas.

3.90 The audit findings discussed under the last two criteria relate to the planning and conducting of inspections. We believe that the Department was aware that this is an area where improvements can be made. As part of the Department's new organizational structure effective September 2000, a Committee on Compliance was to be formed in the fall of 2000. We were disappointed to learn that this departmental committee was not formed. We believe the departmental Committee on Compliance could greatly help the Department fulfil its mandate to "ensure effective enforcement of, and compliance with, environmental legislation and regulations."

Recommendation

3.91 The Department should update its Compliance and Enforcement Policy.

Departmental response

3.92 *The department will review and revise the existing Compliance and Enforcement Policy.*

Recommendation

3.93 The Department should establish standard procedures for performing and documenting inspections. The approved procedures should be distributed to all inspectors.

Departmental response

3.94 *The department supports this concept, and will continue to develop and implement the use of protocols and checklists as one form of documenting inspections. Some action has already been taken in this regard. The Designated Inspectors' Training Manual contains a section that provides guidance to inspectors on documenting inspections.*

Recommendation

3.95 The Department should prepare the inspector's report required by paragraph 25(3) of the *Petroleum Product Storage and Handling Regulation - Clean Environment Act* and issue a copy of the inspector's report to the applicant, as required by paragraph 27(6) of the regulation.

Departmental response

3.96 *The department has studied this issue and has concluded that a report prepared by a qualified engineer from a private sector company, which sets out an assessment of the sensitivity of the area, and then reviewed by the inspector would be an acceptable alternative to the existing requirement. This in turn, would permit more effective use of the inspectors' time. The department will consider proposing to amend the* Petroleum Storage and Handling Regulation – Clean Environment Act *to enable this change in practice.*

Recommendation

3.97 The Department should consider the inspection of salvage yards when performing a risk assessment and developing an inspection strategy and an inspection plan.

Departmental response

3.98 *... the department has been working with the Department of Public Safety to propose amendments to the* Unsightly Premises Act, *which would enable the department to administer a salvage dealers permitting scheme. This may entail amendments to the Act to improve enforcement.*

Recommendation

3.99 The Department should establish its Committee on Compliance in accordance with its plan of September 2000.

Departmental response

3.100 *This Committee was to review compliance issues, timing, and explore other enforcement options where appropriate. It was also intended to serve as a means of ensuring the enforcement areas are aware of the status of all non-compliance issues. This Committee was not established. The department will review the concept of a Committee on Compliance and the role of a Compliance Coordinator.*

Conclusion

3.101 This criterion was partially met. While the Department does have a useful Compliance and Enforcement Policy, it does not have standard procedures for performing and documenting inspections. The Department's inconsistency in documenting inspections impairs the

usefulness of both the information obtained and the work performed. Our testing indicated that inspections are being efficiently and consistently performed in some areas and not in other areas.

Using the results of inspections

3.102 Our fourth criterion was:

Inspection results should be used to measure compliance with legislation and contribute to enforcement actions.

3.103 To determine whether this criterion was met, we gathered information to address the following questions.

- Do the processes for issuing licenses, permits, approvals, etc. incorporate the results of inspections?
- What are the ramifications for non-compliance?
- Where compliance cannot be achieved, is complete and accurate information provided to the Enforcement Branch for action?

Do the processes for issuing licenses, permits, approvals, etc. incorporate the results of inspections?

3.104 Within some programs, the process for issuing a license or an approval does not incorporate the results of inspections. For example, the licensing of petroleum storage systems is an administrative task that is independent of inspection. The licensing process does not require an inspection prior to issuing the first license and an inspection is not required for the annual renewal of a license. If the Regional Environmental Inspector did inspect a petroleum storage system, there is no reporting system in place to notify the person responsible for licensing. A second example is the issuance of approvals by the Approvals Branch. Although the process for renewing approvals involves soliciting comments from the regional offices, it is surprising that the renewal of an approval is not dependent on having first passed an inspection.

3.105 The current information management systems do not support the integration of the licensing and inspection functions. While some of the processes for issuing approvals and licenses use automated information systems, all inspections are performed and documented manually. Also, the automated information systems that do exist are stand-alone systems for each program, such as pesticides, petroleum products storage and handling, approvals and enforcement. And, there are some programs within the Stewardship Branch that use manual record keeping. If information is not easily shared between the licensing and inspection functions, then integration is difficult.

3.106 The current inconsistency in documenting inspections does not support the integration of inspection with the issuance of licenses and approvals. We believe these functions should be integrated. There are several times during the licensing and approval processes when inspection would be appropriate. For example, an inspection could take

place before the approval or license is issued for the first time, to determine the likelihood of compliance. An inspection could take place during the approval or license period to monitor compliance. And, an inspection could take place soon after an approval or license expired to ensure operations have ceased. We are not suggesting that inspections should be performed at all of these times, but these times are considered as potential inspection points.

What are the ramifications for non-compliance?

3.107 A process for enforcement of the legislation has been established and documented in the Department's Compliance and Enforcement Policy. The policy provides several actions that can be used to promote compliance. It states, "If the inspector finds that the alleged violator did not take all reasonable steps to prevent damage to the environment, the inspector can initiate one or more of the following to produce compliance: warnings; schedules of compliance; ministerial orders; and injunctions." There is no flexibility in certain situations and enforcement actions are immediate, otherwise it is the Department's philosophy to work with the regulated party to obtain compliance whenever possible.

3.108 Legislation authorizes the Minister to enforce the legislation, and even states some ramifications for offences including the right to:

- revoke, cancel, and suspend a licence, permit or approval;
- issue administrative penalties; and
- take legal action with fines ranging from $500 a day to $1 million a day.

3.109 The Enforcement Branch administers these ramifications.

3.110 The last reorganization gave the Enforcement Branch its own identity. This branch is responsible for investigating environmental offences and pursuing prosecution when appropriate. A process has been established so that when inspectors identify regulated parties who will not comply with legislation, the case can be referred to the Enforcement Branch.

Where compliance cannot be achieved, is complete and accurate information provided to the Enforcement Branch for action?

3.111 We were pleased that the Department has a process for enforcing the legislation, with ramifications for non-compliance; however, the enforcement process is not always used when it should be. Where compliance is not achieved, information is not always provided to the Enforcement Branch for action.

3.112 Our observations indicate that sometimes the process was followed; and at other times, known incidents of non-compliance were not pursued. We examined files where information was provided to the Enforcement Branch for action, including one from our sample of fifteen inspections. However, the following observations indicate that known incidents of non-compliance were not always pursued.

- In the year ended 31 March 2001 there were 387 (representing 14%) unlicensed petroleum storage systems. We believe a list of these should have been forwarded to the Enforcement Branch; none were.

- We examined an inspection performed by the Approvals Branch in August 2000 that stated, "they are in violation of their approval as they still wash trucks with petroleum ...". There was no documentation of follow-up of this issue and the case was not forwarded to the Enforcement Branch. The Approvals Branch confirmed that this situation had not been properly handled.

3.113 Since 1991, the number of cases processed annually by the Enforcement Branch has ranged from 66 to 122. These figures appeared low to us and the branch confirmed that they probably do not receive all the cases that should be forwarded.

3.114 The inspection population is enormous. We identified over thirty regulated activities, each having numerous inspectable standards or conditions and each having many regulated parties subject to inspection. For example, there are over 680 businesses that have been issued an Approval to Operate. Each approval contains several specific conditions; a violation of one condition could result in enforcement actions. A second example is that there are over 2,400 licensed petroleum storage sites that must comply with the numerous standards specified in the regulation. A third example is that there are over 90 licensed redemption centres for beverage containers that must comply with the regulations.

3.115 In the year ended 31 March 2000, the Department evaluated its own performance to determine if the Compliance and Enforcement Policy was being followed. The conclusion of the report states, "By and large the policy appears sound and is well supported by staff. There are some program areas where the practices could be considered to be fully consistent with the stated policy. There are far more areas where the practices are not consistent."

3.116 While the Enforcement Branch may not receive all the cases that they should, the cases that inspectors do forward to the Enforcement Branch are valid situations of non-compliance. The Enforcement Branch's Manager of Investigations told us that where compliance cannot be achieved, complete and accurate information is provided to the Enforcement Branch for action. He estimated that ninety percent of the referrals resulted in enforcement actions.

3.117 The Enforcement Branch may more effectively handle the work regarding unlicensed petroleum storage sites, which is currently given to the Regional Environmental Inspectors for follow-up. During our review of the petroleum regulation and the work done by the Remediation Branch, we made the following observations regarding unlicensed petroleum storage systems.

3.118 The petroleum regulation requires the following.

- All petroleum storage systems having a capacity greater than 2000 litres are to be registered with the Department.
- All petroleum storage systems are to be licensed for use. Licenses are for one year.
- Storage systems that are not operating are to be decommissioned.

3.119 According to the regulation, there should not be any unlicensed storage systems. Storage systems that are not operating are supposed to be decommissioned or removed. If storage systems are operating without a license, then the site owner is breaking the law. If a supplier is filling an unlicensed tank, then the supplier is breaking the law. One unlicensed operating storage system could result in enforcement actions with two parties – the owner and the supplier. The following table shows the number of licensed petroleum storage systems and the licensing percentage for each of the past five years. It indicates that there have been between 207 and 407 unlicensed storage systems over the five-year period 1997-2001. During this period, there were no cases referred to the Enforcement Branch for investigation that related to unlicensed petroleum storage systems.

Exhibit 3.1
Petroleum Storage Sites - Trend Analysis

Fiscal Year	Not Licensed	Licensed	Percentage Licensed
2000 - 2001	387	2,457	86%
1999 - 2000	407	2,500	86%
1998 - 1999	364	2,589	88%
1997 - 1998	327	2,659	89%
1996 - 1997	207	2,783	93%

Source: Annual Reports

Notes: Not Licensed: registered sites that cannot be used for petroleum storage
Licensed: registered sites that hold a valid petroleum storage license

3.120 We made the following observations relating to the table.

- 14% of the registered sites were unlicensed in 2001. This suggests that the licensing requirement was not being enforced.
- From 1997 to 2000, the "Percentage Licensed" figure steadily declined (for three years) with the figure being relatively the same for the past two years. This slippage may indicate a lack of enforcement activity.

- Of the 407 unlicensed sites in 2000, the groups classified as having the greatest risk (commercial, retail and bulk) accounted for 61%.

- There are municipality owned sites and government owned sites within the "Not Licensed" group. This suggests that the Department is not complying with its own legislation.

Recommendation

3.121 To aid in the enforcement of the legislation, the Department should integrate the inspection function with the processes for issuing licenses, permits, approvals, etc.

Departmental reponse

3.122 *The department is exploring the possibility of developing a larger, comprehensive department-wide information system which will serve to integrate occurrences, compliance and enforcement within the department.*

Recommendation

3.123 The Department should establish a reporting system for inspection results so problems and common issues are identified and appropriate corrective action is taken on a timely basis.

Departmental response

3.124 *The department acknowledges that such a system is necessary. The department will first conduct a business analysis of the overall function of reporting within the department, to establish the business process needed, including standards, forms, checklists, reports, etc. Based on the findings of this analysis, the department will identify possible options and next steps.*

Recommendation

3.125 Inspections should contribute more towards the enforcement of legislation. The Department should consistently practice the compliance and enforcement activities set out in the policy.

Departmental response

3.126 *The department will develop procedures for non-compliance as a component of the proposed policies and procedures manual. A clearly articulated process for performing and documenting inspections with an integrated full reporting mechanism, should address many of the issues highlighted by the Office of the Auditor General.*

Recommendation

3.127 The Department should determine why there are over 350 registered petroleum storage systems that are not licensed and address this issue. A process should be established to achieve and maintain 100% licensing.

Departmental response

3.128 *The department has researched this issue of unlicensed petroleum storage systems and a recommendation has been developed. The department has concluded that the most effective approach to address this non-compliance is through the licensing of those individuals/companies selling and delivering petroleum products.*

Conclusion

3.129 This criterion was partially met. While we were pleased to find that the Department has established and documented a process for enforcing the legislation which involves inspection, we were disappointed to find that this process is not consistently followed and that not all cases of non-compliance are followed-up or forwarded to the Enforcement Branch.

Being accountable - monitoring and reporting on the inspection function

3.130 Our fifth criterion was:

> *The Department should have procedures to measure and report on the effectiveness of their inspection function.*

3.131 To determine whether this criterion was met, we gathered information to address the following questions.

- Are there performance indicators with monitoring procedures for the inspectors and the inspection process?
- Does the Department have relevant and accurate reporting on the effectiveness of inspections?

Are there performance indicators with monitoring procedures for the inspectors and the inspection process?

3.132 The Department informed us that they do not have departmental goals or performance indicators with monitoring procedures for either the inspectors or the inspection process.

3.133 Our findings also indicated that the Department was not complying with government policy which states, "Public Service Employees are to receive performance appraisals in keeping with the following guidelines." The guideline states, "Public Servants should receive a formal written evaluation of their job performance, on a consistent periodic basis."

3.134 Interviewing staff members and reviewing personnel files indicated that employee performance evaluations are currently not being done annually for many staff. We examined the personnel files for nine Regional Environmental Inspectors to determine if a performance evaluation had been done within the past year. Four of the nine files tested contained a recent evaluation; four did not, and one was not applicable. We examined the same personnel files to determine if current work plans were present. Although several files had work plans, many were old, and only two of the nine files had work plans dated 1999 or later. We also tested the files of three inspectors working in the Stewardship Branch. We were pleased to see that staff within the Stewardship Branch did have current work plans and that annual performance reviews were being done.

3.135 We were pleased to learn that the Department is in the process of implementing an employee performance review system. The branch directors told us that they have been informed that employees should have work plans and performance reviews on an annual basis. We

reviewed the Department's new Work Planning and Performance Review Handbook dated April 2001. We think this document will serve as a useful handbook for all staff.

3.136 Another observation regarding the monitoring of inspections is that the Department does not have any means of tracking the number of inspections performed or the time spent doing inspections, although some individual inspectors may keep records. A time tracking system may be useful because it would hold the inspectors accountable for their time and it would measure the amount of time spent performing inspections.

3.137 We also found that many inspection results were not reviewed. The review of inspection reports is important. It monitors the consistency of the work done by different inspectors and it serves as an overall quality control procedure. Inspections performed by the Approvals Branch and by the Stewardship Branch are not reviewed. The Regional Directors review inspections done by the Regional Environmental Inspectors, however this review may be several months or even one year later.

3.138 The Department has done some monitoring of performance. In the year ended 31 March 2000, the Department did its own review of its Compliance and Enforcement Policy. The purpose of the work was to examine their actual practices and to provide an assessment of the consistency between their practices and the documented policy. The following statements from the report reveal some of the inconsistencies and problems identified by their study, which we believe, may still be relevant.

- *In practice there are many times we settle for less than compliance and many times we do not 'undertake action consistent with this policy'.*
- *There were several cases noted where we are not consistent in our application of laws in relation to similar or identical offences.*
- *The impression is given that inspections are routinely used to verify compliance. However, the general feeling was that routine inspections of permitted activities have decreased over recent years due basically to workloads.*
- *There are numerous examples of repeated violations, ignored warnings and unsatisfactory records of compliance which have not resulted in laying charges.*
- *Most sections do not have a defined procedure for when to move to the enforcement phase.*

3.139 The report ends with thirty-two observations and recommendations made by staff during the review which could be useful in making improvements.

3.140 While we were pleased to see such a thorough internal study, we were disappointed that the Department has not responded to the findings by developing an action plan to address the identified deficiencies. We understand that part of the delay was the result of the amalgamation in April 2000 and the reorganization of September 2000.

Does the Department have relevant and accurate reporting on the effectiveness of inspections?

3.141 The Department does not have relevant and accurate reporting on the effectiveness of inspections and there is no system in place to generate this information.

3.142 There is no internal reporting for the inspection function and there is insufficient information retained which allows an analysis of the inspection results. For example, there was no reporting on the number of inspections done, the number of violations observed, the number of warnings issued or the number of cases forwarded to the Enforcement Branch.

3.143 The only reporting relating to inspections was external, the Department's annual report. The information in the report was limited, stating only the number of inspections performed in some programs. The inspection information was difficult to find because it was dispersed throughout the annual report and presented with the other work done by the branches. The Province's Annual Report Policy provides guidance on the type of information that should be presented.

3.144 "Reporting to the public on compliance performance," is described as part of the Department's mandate to "ensure effective enforcement of, and compliance with, environmental legislation and regulations," in the Organizational Structure document dated September 2000. This reporting was not being done. Without standardized documentation for inspections, any tracking, reporting and monitoring would be very difficult.

Recommendation

3.145 In pursuit of compliance with government policy, the Department should continue its implementation of the employee performance review system.

Departmental response

3.146 *A review of the 2001 Employee Performance Review System indicated that 82% of the department's employees have had a recent employee evaluation. The department will continue its utilization of the Employee Performance Review System, integrated with the work planning process, to monitor and evaluate the work of inspectors.*

Recommendation

3.147 The Department should review its report titled "Review of Compliance and Enforcement Policy and Practices" to determine if

the findings and recommendations are still relevant, decide what action is to be taken and establish an implementation plan.

Departmental response

3.148 *The findings from this report will be reviewed as the department evaluates the policy in general.*

Recommendation

3.149 The Department should establish performance indicators and monitoring procedures for evaluating and reporting on compliance with legislation.

Departmental response

3.150 *The department agrees with this recommendation and will establish a process to evaluate and report on compliance with legislation, and the inspection function in particular. Performance indicators will be developed as components of this evaluation strategy.*

Conclusion

3.151 This criterion was not met. The Department does not have procedures to measure and report on the effectiveness of their inspection function.

Departmental response

3.152 In addition to responding to individual recommendations, the Department provided the following general comments:

> *The Audit Report on Environmental Inspections, prepared by the Office of the Auditor General focused on inspections, one of a number of activities utilized to assess compliance with environmental legislation. In reviewing the recommendations of the Report of the Auditor General, two important issues became clear:*
>
> - *The inspection function is integrated with numerous other activities to achieve compliance. In order to address the concerns of the Office of the Auditor General, it is necessary to develop a revised policy on compliance and enforcement. This would provide a basis for ensuring departmental consistency and effective coordination of all activities, including inspection, by all units of the department; and*
>
> - *Following the development of a revised policy, the department will prepare a clearly written set of procedures and operating practices, consistent with that policy, which will address the commitments made to the Office of the Auditor General in a comprehensive and integrated fashion.*

Chapter 4
Department of Finance
Pension Plan Governance

Contents

Background 63
Scope 63
Results in brief 64
Governance structure 65
Public Service Superannuation Plan 67
General Labour, Trades and Services Plan 78

Department of Finance Pension Plan Governance

Background

4.1 There are eleven provincially sponsored pension plans with approximately 40,600 employees contributing to the plans and approximately 18,100 pensioners receiving benefits. Total pension benefits paid in the plans' 2000-2001 year totalled $286.5 million. During that year employees contributed $86.3 million to the plans while government paid $93.3 million. At year end the government's plans had investments in excess of $6 billion.

4.2 Our 2000 Report devoted a chapter to the governance and accountability structures in place for four of the pension plans. The chapter identified five key areas of responsibility in a pension plan: compliance, plan funding, asset management, benefit administration and communication.

4.3 We recognize that our work in the area of pension governance and accountability is being done at a time when the pension industry itself is evolving and maturing. It was only four years ago in 1998 that the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce issued a report that made significant recommendations concerning the governance of pension plans in Canada. We hope, as a result of our work, that we will increase the awareness among public sector trustees and governors of the importance and value of good governance practices.

Scope

4.4 From the five key areas of responsibility in a pension plan we chose to conduct an audit of asset management. The importance of asset management to the long-term survival of a pension plan led us to this decision.

4.5 There are some commonly used industry rules of thumb available that emphasize the importance of asset management to the financial health of a pension plan. The following are examples:

- eighty percent of every pension dollar comes from investment earnings;
- a one percent increase in pension plan earnings lowers required contributions by fifteen percent; and

- asset mix decisions account for 80-90% of the variance in investment returns.

4.6 This audit examined asset management from the perspective of the Public Service Superannuation (Public Service) Plan and the Pension Plan for General Labour, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts (GLT&S). We selected these plans as examples of a plan established by legislation (the Public Service Plan) and a plan established through a collective bargaining process (GLT&S). We also wanted to examine a plan that used the New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC) as its investment manager (the Public Service Plan) and one that used other outside investment managers (GLT&S).

4.7 Our objective for this project was as follows:

To determine whether the governors of the pension plans have established satisfactory procedures to measure and report on the effectiveness of the asset management activities.

4.8 The term "asset management activities" involves a number of areas. We developed five criteria to be used as benchmarks in each of these areas to help us determine whether the audit objective was met. To ensure there was agreement on the focus of the audit, the criteria were discussed with auditee staff.

4.9 Our comments are organized by the five criteria. We have also devoted a section to pension plan governance structure because of its fundamental importance in relation to asset management.

Results in brief

4.10 The identity of the plan governor of the Public Service Superannuation Plan (the Minister of Finance) and of the Pension Plan for General Labour, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts (the Board of Management) should be formally recognized. The duties and responsibilities of the governor should be clearly set out in pension plan documentation.

Public Service Superannuation Plan

4.11 The governor's role in the preparation and approval of the investment policy is informal and this increases the risk that the governor's role may not be fulfilled.

4.12 There is no formal process in place to monitor the performance of the trustee, NBIMC. However, NBIMC is adequately monitoring its investment management staff and the contracted investment managers to ensure compliance with the applicable investment policies.

4.13 A number of reports are currently issued for the public service plan on an annual basis. However there is no annual report

that gives readers information to understand the plan and assess its performance.

General Labour, Trades and Services Plan

4.14 The Treasury Division does not have procedures in place to ensure an effective review of investment policies is conducted on an annual basis.

4.15 Although we have seen evidence of some good practices in use for the selection of investment managers, we see the need for clarifying roles, formalizing practices and, in some cases, improving practices.

4.16 There are a number of policies and practices in existence which help to ensure there is a reliable process in place to monitor and evaluate the managers and to ensure compliance with the investment policy. There is a need, however, for documented policies and in some cases improvements to processes.

4.17 There is no annual report that gives readers information to understand and assess the performance of the pension plan.

Governance structure

4.18 Governance, as it relates to a pension plan, has been defined as "the process and structure used to direct and manage the pension operation with the objective of achieving the stated mission or objective". The person or body with the highest level of plan governance authority, according to the terms of the plan or applicable legislation, is considered to be the pension plan governor.

4.19 One of the first challenges when we started our work on pension plan governance (see chapter 5 of our 2000 Report) was identifying the governor of the Public Service and GLT&S pension plans.

4.20 It is very important that the governor be clearly identified, because this is where responsibility for pension plan performance ultimately rests. Asset management is a critical component of the plan governor's responsibility but it is not the only component. It is the governor who is expected to take the lead and be proactive:

- to ensure the plan has a stated mission or objective that is communicated to all plan members;
- to ensure the plan has articulated roles and responsibilities for the governor and plan administrator;
- to ensure parties responsible for each of the key pension plan components (including asset management) are clearly defined with terms of reference;
- to ensure there are clear and objective measures of performance for each of the key pension plan components;

- to ensure there is a process to evaluate the attainment of performance for all pension plan components;
- to ensure individuals responsible for the governance of the plan are provided with training and orientation to fulfil their responsibilities; and
- to ensure there are processes and criteria in place to assess the effectiveness of the plan's governance on a regular basis.

4.21 In relation to asset management, the governor should approve the more critical strategic objectives and performance targets. We would expect the following of the governor:

- to approve the investment policy decisions, for example benchmark setting in such areas as rates of return objectives, risk tolerance and asset mix;
- to provide the final approval of the investment policies;
- to ensure investment policies and goals are kept current;
- to ensure selection criteria for investment managers are clearly established and complied with;
- to monitor and evaluate the performance of the investment manager(s) and take action when targets have not been met; and
- to assess the performance of the pension plan and report results to the plan members and the sponsor.

4.22 To promote good governance practices, it is important that the identity of the governor and the duties and responsibilities of the governor of the pension plan be clearly disclosed. This would ensure that all parties are fully aware of the role of the plan governor. It would also ensure that the governor is aware of expectations and that the performance of the governor can be assessed.

Governor for the Public Service Superannuation Plan

4.23 The *Public Service Superannuation Act* does not explicitly identify either the governor or the duties and responsibilities of the governor. We reviewed documentation made available to us and concluded, in our 2000 Report, that the governor of the Public Service Superannuation Plan is the Minister of Finance, as Chair of the Board of Management. At that time, we met with the Deputy Minister of Finance and his officials and they agreed with our conclusion.

4.24 It is necessary to make the distinction between New Brunswick Investment Management Corporation's (NBIMC) responsibilities for asset management of the trust fund and the governor's overall responsibility for the pension plan. NBIMC clearly has the responsibility for managing the assets of the pension trust fund as evidenced by the *New Brunswick Investment Management Corporation Act* which states that the Corporation shall act as trustee for the pension trust fund. However the plan governor's role is broader. It includes the ultimate

responsibility for asset management as well as the numerous other responsibilities outlined earlier.

Recommendation

4.25 The identity of the plan governor of the Public Service Superannuation Plan should be formally recognized. The duties and responsibilities should be clearly set out in pension plan documentation.

Governor for the General Labour, Trades and Services Pension Plan

4.26 After reviewing various documents and holding discussions with Department of Finance officials, we came to the conclusion that the governor for the Pension Plan for General Labour, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts was the Board of Management.

4.27 Documents reviewed also indicate that the Board is the trustee of the pension plan's assets. The letters of agreement with the investment counsellors include wording in support of this conclusion.

4.28 After having established that the Board is the governor and the trustee, there was still a lack of clarity to the issue. For example, a legal opinion dated 5 November 1998 states: "...it is not expressly stated that the Province of New Brunswick Board of Management is the trustee of the Pension Plan Fund. This raises liability issues for the Pension Plan sponsors, the Province of New Brunswick Board of Management... . Further, the relationship between the Pension Committee, the Union and the Board of Management in all its capacities is not clear." The plan document does not identify the Board of Management as either the pension plan governor or the trustee of the pension plan assets.

Recommendation

4.29 The identity of the plan governor of the General Labour, Trades and Services Pension Plan should be formally recognized. The duties and responsibilities should be clearly set out in pension plan documentation.

Public Service Superannuation Plan

Introduction

4.30 *The Public Service Superannuation Act* (PSSA) establishes a Province of New Brunswick sponsored, defined benefit pension plan. As at 31 March 2001 there were in excess of 18,200 active members, 8,600 pensioners and assets with a market value of approximately $2.96 billion. The Public Service Superannuation Plan is the largest of the eleven provincially sponsored pension plans.

4.31 The New Brunswick Investment Management Corporation is the trustee and investment manager for the Public Service Superannuation Fund, as well as the Teachers' Pension Fund and Judges' Superannuation Fund. NBIMC was appointed trustee on 11 March 1996, by an Act of the New Brunswick Legislature and assumed responsibility for the management of the Funds' assets effective 1 April 1996.

4.32 On 1 April 1998 the assets of the Funds were transferred to unit trust funds established by NBIMC. As at 31 March 2001 there were twelve unit trust funds, each one with a specific investment mandate. The Public Service Superannuation Fund holds units of each of the twelve unit trust funds in accordance with the investment policy established by NBIMC for the Public Service Superannuation Fund. Four of the unit funds have external investment managers while the remaining eight funds are managed by NBIMC's staff.

Investment policies should exist

4.33 Our first criterion was:

Appropriate investment policies and goals should be prepared and approved.

4.34 A pension fund has only two sources of revenue, investment earnings and contributions from the plan members and the sponsor. As stated earlier, a widely used rule of thumb is that a one-percent increase in pension plan earnings lowers required contributions by fifteen percent. This underscores the importance of sound investment policies to the plan governor, to the plan sponsor, to the employees who contribute to the plan and to those receiving retirement pensions.

4.35 We reviewed industry best practices and the provincial *Pension Benefits Act* (PBA) to help establish a basis for defining appropriate investment policies. The PBA applies to persons employed in the Province of New Brunswick but does not bind the Crown. As such the Public Service Superannuation Plan is not bound by this legislation. In spite of this, the PBA is seen as a useful benchmark. The results of our review are as follows.

4.36 Investment policies should:

- have written procedures identifying responsibilities and accountabilities of the investment manager;
- clearly set out the reporting and review processes that the plan will use including how performance will be measured and reported;
- document the return expectation and risk tolerance of the plan;
- be approved by the governor of the plan;
- be consistent with the objectives of the pension fund and the nature of the plan's financial obligations; and
- ensure plan amendments and unexpected developments, such as dramatic changes in the economic markets, are allowed for in the policy.

The governor's role in investment policy approval

4.37 The governor's role in a pension plan is critical, as explained earlier. The governor has ultimate responsibility for all aspects of the operations of the pension plan.

4.38 During the course of setting the long-term real rate of return for the investment policy, NBIMC officials met with the governor and other Department of Finance officials to obtain views on issues which helped determine an appropriate asset allocation strategy and the sponsor's risk tolerance.

4.39 In addition, the governor has met informally with the Corporation on an annual basis to discuss issues relating to asset management. The Deputy Minister of Finance is a member of the Board of Directors and is exposed to board business on a regular basis.

4.40 However, there has been no formal approval of investment policy by the plan governor.

Review of the investment policy for the Public Service Superannuation Fund

4.41 We reviewed the investment policy in place for the New Brunswick Public Service Superannuation Fund, dated 1 April 2001, and examined it from the perspective of compliance with the *NBIMC Act* and with industry best practices.

Compliance with the *NBIMC Act*

4.42 NBIMC's responsibilities for the administration of the investment policies are established by legislation. The *NBIMC Act* establishes the requirements of the policies and states: "The statement of investment policies and guidelines shall...describe the purpose and objectives of the fund or pooled investment fund, the duties of the persons responsible for the management and administration of the fund or pooled investment fund and the manner in which investments are to be considered and made."

4.43 Based on our review we found that the Corporation was in compliance with the *NBIMC Act* with respect to the required content of its investment policies.

Industry best practices

4.44 We concluded the policies are appropriate when compared to industry best practices with one exception. The issue is the linkage of the purpose of the plan with the objective of the investment policy.

4.45 The investment policy of the plan, as documented by the trustee (NBIMC) states:

> *... the following objectives should form the basis of the PSSF investment policy;*
>
> *maximize investment returns; and*
>
> *protect accumulated assets.*

4.46 The investment policy also states that "one of the corporation's objectives is to provide a long-term real rate of return on investment superior to the assumption used in the most recent actuarial valuation, which is 4.0 percent."

4.47 The *Public Service Superannuation Act* does not document a purpose or mission for the pension plan. A statement of purpose is included in the employee booklets and brochures and it reads "to provide financial security to plan members". However, the Department of Finance indicated that this wording does not properly reflect the purpose of the plan. As a result of there not being a suitable purpose for the plan, it is not possible to establish a link with the objective of the investment policy.

Recommendations

4.48 The governor has never formally approved the investment policy and we recommended the appropriate approval be sought.

4.49 We recommended there be a documented purpose or mission for the pension plan. We also recommended there be a clear link between the purpose of the pension plan and the long-term real rate of return objective as set by NBIMC in the investment policy for the fund.

Conclusion

4.50 Overall this criterion is partially met. The governor's role in the preparation and approval of the investment policy is informal and this increases the risk that the governor's role may not be fulfilled. From the perspective of NBIMC's responsibilities, the criterion has been met.

Investment policies should be regularly reviewed

4.51 Our second criterion was:

Investment policies and goals should be reviewed on a regular basis and updated as required.

4.52 Once an appropriate investment policy has been prepared and approved, it is important to update the policy from time to time to ensure it continues to be appropriate in light of changing conditions. NBIMC has the responsibility to develop the policy and to keep it current.

4.53 Our audit disclosed that NBIMC last reviewed the investment policy, as required, within one year of a funding valuation. The latest investment policy is dated 1 April 2001, while the last actuarial funding valuation is dated 1 April 2000. As well, we were informed that as a matter of practice NBIMC also examines the need for an investment policy review on a yearly basis and updates it if necessary.

4.54 There are no legislative requirements that necessitate the involvement of the plan governor in the periodic review and update of the investment policy. As well, no formal practices have been followed by the governor in this regard.

4.55 For some time the Department of Finance has been using the "actuarial valuation committee" to develop recommendations related to the actuarial valuations of pension plans. This committee consists of seven senior employees and reports to the Minister of Finance.

4.56 The terms of reference for the committee have been in existence since October 1996. Some key aspects of the terms of reference include:

- to recommend appropriate terms of reference for the actuarial valuations, based on the objectives of the actuarial valuation;
- to recommend the valuation method(s) and actuarial assumptions on which the valuation is to be based; and
- to receive the actuary's valuation report and to make recommendations based on the report.

4.57 We examined the minutes of the committee meetings back to October 1996. We noted that on one occasion the committee devoted time to examining the impact that varying rates of return assumptions would have on the pension plan. Such information provides the opportunity to equate investment risk with rates of return and to examine the impact of these risks on the expected returns.

4.58 If such an analysis were conducted on a more frequent basis, and the results were made available to the plan governor, the governor would be in a much better position to discuss and approve investment policy changes when called upon to do so.

4.59 NBIMC has advised us that, as part of the normal procedure to update the investment policy, they solicit input from the Minister of Finance regarding "the sponsor's risk tolerance". This communication with the plan governor is an important part of the process when considering changes to the investment policy.

4.60 It is also important that there be communication between NBIMC and the plan governor on the governor's position on matters related to funding the plan. For instance, it would be helpful for the governor to explain planned changes to the amount or timing of contributions, planned changes to benefits and how plan surpluses or deficits are to be handled. These are all factors that should be addressed in determining the overall investment strategy.

4.61 It is our belief that there should be a formal process established and documented within the investment policy whereby the governor of the plan participates in a productive discussion with NBIMC representatives on matters such as the governor's view on plan funding and risk tolerance. Following the appropriate communication between the parties, there should be a process to ensure the plan governor's approval is in place. While the governor and NBIMC should consider which policy changes should be approved by the governor, we suggest that as a minimum, approval be given to those policies (i.e. asset classes and allocation percentages) that are critical to the performance of the fund.

Recommendation

4.62 We recommended the investment policy include the requirement for appropriate communication with the plan governor when changes to investment policy are prepared.

Response from NBIMC

4.63 *NBIMC undertakes periodic communication with the plan sponsor in regards to plan asset mix reviews. The NBIMC Board considers it important to incorporate the sponsor's views in making these decisions. The Board would also consider plan Funding Policies developed by the Sponsor to be valuable information to be considered in making its decisions.*

4.64 *Although we do not consider communication with the plan sponsor an appropriate subject of the Investment Policy such communication is normal practice as evidenced by the Business Plan of the Corporation.*

4.65 *We would point out as well that one of the reasons the Deputy Minister of Finance is a member of the Board is to ensure the Plan Sponsor is aware of Investment Policy matters and investment results as well as other important information. We provide the members of the Board with documentation in advance of meetings and minutes of all decisions. In our view this meets the requirement of this recommendation.*

Recommendations

4.66 We recommended the role of the plan governor be formalized to ensure that the governor's approval is required for certain changes to the investment policy (i.e. asset classes and allocation percentages).

4.67 We recommended the actuarial review committee be used by the governor to provide information that can be used to assist in making well-informed decisions on the investment policy of the plan.

Departmental response

4.68 *The concept of a plan governor was not well established at the time the NBIMC legislation was drafted in 1994.*

4.69 *Given that the Minister is responsible for ensuring that all benefits are paid, the Department agrees that there is a need to establish mechanisms to ensure that the NBIMC develops an appropriate investment policy that takes into account the risk tolerances of the Province, including funding and accounting considerations. The Department will look at how these steps can be undertaken in cooperation with NBIMC. There may be certain policy and implementation issues that will take some time to resolve.*

Conclusion

4.70 There are informal procedures in place to involve the plan governor in the review and update of the investment policy. NBIMC has procedures in place to ensure the investment policies are kept current. However, since the plan governor's role has not been set out in a formal

way, that would ensure a consistent involvement in the review and update of the investment policy, we conclude that this criterion has been only partially met.

Selection of investment managers

4.71 Our third criterion was:

Selection criteria for investment managers should be clearly established and complied with.

4.72 Selecting the most appropriate investment manager to make investment decisions is an important aspect of the asset management process. The selection process requires a sound methodology to be in place to guide the decision to utilize external managers as well as to make the choice between the managers.

4.73 The *Public Service Superannuation Act* names NBIMC as the trustee for the pension funds and it directs that the funds be invested in accordance with the *Trustees Act*. Legislation requires the Corporation to develop and adhere to a statement of investment policies and guidelines. It also allows NBIMC to enter into agreements with others to act as trustee or to provide investment counselling services or other services.

4.74 As a result of the responsibilities assigned to NBIMC by legislation, there is no role for the plan governor to play in the selection of the fund's investment manager. Since the Corporation has also been granted the authority to hire external investment managers, there is no direct responsibility for the plan governor in this process.

4.75 At 31 March 2001 less than 5% of the fund investments were with external investment managers. The remainder was managed directly by NBIMC.

4.76 To date, NBIMC has conducted three searches to hire external managers. Following the experience in the first search, NBIMC developed a process for selection of external investment managers. This process was subsequently approved by the NBIMC Board of Directors as the Key Vendor Selection Policy.

4.77 We reviewed the documentation on file to establish if there was compliance with the process approved by the Board of Directors. We conclude that NBIMC has complied with the approved process for selecting external investment managers.

Conclusion

4.78 This criterion has been met. NBIMC follows clearly established practices in their hiring of external managers. The governor has no control in the selection of the investment manager since NBIMC is appointed by legislation.

Monitoring performance of investment managers

4.79 Our fourth criterion was:

> *The investment manager's performance should be routinely monitored and evaluated with corrective action taken as required. Compliance with the plan's investment policies and goals should be monitored.*

4.80 It is reassuring to know that investment managers have been carefully selected, using a pre-approved process. However, choosing the right investment managers is not the end of the process. There must be a means of ensuring that managers continue to perform at an acceptable level.

4.81 Receiving information on manager performance on a regular basis gives the opportunity to take action where performance has not met expectations. It also allows the opportunity to ensure that managers are complying with investment policies and other agreed upon terms.

4.82 The need for the performance information is seen at two levels; between the plan governor and NBIMC and between NBIMC and its external and employee managers.

Monitoring and evaluating NBIMC

4.83 Legislation does not establish procedures for the plan governor to follow in monitoring and evaluating the performance of NBIMC. As well, based on our review, we have been unable to identify Board of Management or departmental policies covering the plan governor's role in this regard.

4.84 We held discussions with the Department of Finance to identify the procedures they follow to monitor the investment results. They indicated that they compare actual results against benchmarks set by NBIMC and also against industry benchmarks. Results are reported to the Deputy Minister and, if significant, to the Minister. If action is required, it would be initiated at the Deputy Minister level.

4.85 Officials at NBIMC confirmed that although there is no formal monitoring and evaluation of their role, as trustee or investment manager, there are a number of checkpoints:

- the Deputy Minister of Finance is a member of the Board of Directors;
- NBIMC officials meet with the Minister of Finance at least once during the year;
- NBIMC produces an annual report that is tabled in the Legislature; and
- the Corporation appears annually before the Standing Committee on Crown Corporations.

Monitoring and evaluating NBIMC's investment management staff

4.86 NBIMC has a system in place to monitor and evaluate the performance of its investment management staff. This system is also designed to ensure there is compliance with the investment policies.

4.87 In our opinion the reports prepared are providing sufficient detail to enable the Chief Investment Officer to monitor investment strategies and to enable the President to monitor the investment policy and investment results against goals and relevant benchmarks, specified within the investment policy.

4.88 It is also our opinion that the President's quarterly report to the Board of Directors provides sufficient information to the Board to enable it to monitor and evaluate the performance of NBIMC's internal investment managers.

Monitoring and evaluating NBIMC's external investment managers

4.89 The decision by NBIMC to hire external managers was prompted by a change in investment policy. A decision was made to increase the amount of international assets and NBIMC decided this required specialized investment expertise that was not available internally. NBIMC has since increased the number of specialized investment mandates managed externally.

4.90 We reviewed the monitoring and evaluation processes carried out by NBIMC for the two investment managers with which it had dealings for a period of one year or more. One manager had been on contract with NBIMC since the Corporation's inception, although its mandate was revised in December 1999. The other manager has been under contract since April 2000.

4.91 The contracts set the investment policies for the managers as well as the reporting requirements to NBIMC. To monitor the external managers, staff of NBIMC maintain records of all investment transactions carried out by the managers and reconcile these records to the custodian reports and the quarterly reports received from the manager. As such they are able to assess compliance with the investment policies of each of the managers and monitor and assess manager performance. At least once per year management of NBIMC meet with each investment manager to discuss investment results and investment strategy.

4.92 We reviewed the external manager reporting requirements document and we have identified four areas not addressed by the document which we feel would assist NBIMC in the monitoring and evaluation of the external investment managers.

- **Non-compliance with investment policies** - NBIMC should consider having the policy require all external managers advise NBIMC immediately when investments do not comply with the policies.

- **Disclosure of legal suits and possible pending suits** - NBIMC should consider requiring all external managers to notify NBIMC of all legal suits and pending legal suits against them.

- **Fee structure** - Regardless of the fee structure it is important that the fees continue to be competitive, after taking into consideration the investment manager's mandate. We encourage NBIMC to re-evaluate the fee with the managers at the time of the annual meetings to ensure it is still reasonable and appropriate.

- **Monitoring of Managers** - In our opinion NBIMC should develop a means of deciding when manager performance requires intervention by the Corporation. We recommend the use of a checklist to capture the status of the situation and outline the circumstances in which NBIMC should start to monitor the activities more closely. It could also set out situations where NBIMC would put the manager on a watch-list and when it would remove the manager from the watch-list. It would be appropriate to communicate this checklist to the external managers.

Recommendation

4.93 There should be a requirement in place for the plan governor to formally monitor and evaluate NBIMC, as an investment manager, on at least an annual basis.

Departmental response

4.94 *The Department agrees with this recommendation and will be taking steps to adopt it.*

Recommendation

4.95 The process for monitoring and evaluating the investment managers hired by NBIMC should be further improved by introducing the following enhancements:

- **the immediate identification of non-compliance with investment policy;**
- **the disclosure of law suits and pending law suits;**
- **ensuring fees paid are competitive; and**
- **establishing guidance on how to deal with poor performance by external investment managers.**

Response from NBIMC

4.96 *Managers are currently required to confirm compliance as part of their quarterly reporting requirements. In addition, NBIMC staff monitor manager portfolios on a weekly basis to ensure compliance. Nonetheless, your recommendation on this matter will be incorporated into our procedures.*

4.97 *We will require managers to confirm legal suits and pending legal suits in their quarterly reports.*

4.98 *Manager fees are considered when we make the initial hiring decision. However, once the manager is in place, it becomes more difficult to assess the competitiveness of the fees as market information is*

not always readily available or reliable. Moreover, our sense is that fees do not tend to fluctuate in any great fashion on a year-by-year basis within the industry. Nonetheless, we will begin the practice of discussing fee arrangements with the external managers on an annual basis.

4.99 *NBIMC takes its monitoring of external manager responsibilities very seriously and has put a great deal of effort into the process. Whether to place a manager on a watch list or not is somewhat subjective as not all cases can be treated similarly. While a checklist can be developed, it is ultimately professional judgment which is needed to decide which course of action is best.*

Conclusion

4.100 This criterion has been partially met. There is no formal process in place to monitor the performance of the trustee, NBIMC. However, NBIMC is adequately monitoring its investment management staff and the contracted investment managers to ensure compliance with the applicable investment policies.

Performance reporting

4.101 Our fifth criterion was:

> *There should be an annual report produced that gives readers information to understand the plan and assess the performance of the pension plan.*

4.102 Our Office audits the annual financial statements issued for the Public Service Superannuation Plan. These statements are reported publicly. NBIMC produces an annual report that contains investment performance information for the fund. NBIMC's 2000-2001 annual report showed the asset mix of the fund, the fund's actual return as well as the real rate of return compared against the benchmark return for the current year. Within the annual report there is an accountability report which compares actual results against the objectives of NBIMC.

4.103 Another means of reporting, currently in use, is an annual bulletin issued by NBIMC to the members of the plan. This bulletin contains information published in NBIMC's annual report.

4.104 However, the Public Service Superannuation Plan itself has no annual report and as a result there is information that is not presented to members. A number of areas could be developed using the government's annual report policy as a guideline. The following are examples of areas that could be covered in a pension plan's annual report:

- the purpose of the plan;
- the plan's goals, both long and short-term;
- the plan's major activities or highlights for the year;
- actual results as compared to planned performance;
- disclosure of the total costs of administering the pension plan;
- information on the performance of the asset managers; and
- planned changes affecting plan assets and liabilities.

4.105 The plan governor should have the responsibility to prepare and publish an annual report for the plan. Such an annual report would be made available to all contributors and pensioners.

Recommendation

4.106 The plan governor should publish an annual report for this pension plan. The Province's annual report policy should be used as a guideline for the preparation of the report.

Departmental response

4.107 *The Department agrees with this recommendation and will be working with NBIMC and Office of Human Resources to develop a useful annual report.*

Conclusion

4.108 A number of reports are currently issued for the public service plan on an annual basis. However there is no annual report that gives readers information to understand the plan and assess its performance. As a result this criterion has not been met.

General Labour, Trades and Services Plan

4.109 The GLT&S plan is a defined benefit pension plan sponsored by the Province of New Brunswick. As at 31 December 2001 there were in excess of 1,900 active members, 900 pensioners and assets with a market value of approximately $179.5 million.

Introduction

4.110 The terms of this pension plan are negotiated between the Board of Management and the GLT&S bargaining group. The pension plan can be revised through the collective bargaining process or, in some cases, through a pension committee. The plan document is a formal consolidation of all negotiated terms of the pension plan.

4.111 The role of the Pension Committee is outlined in the plan document. The Pension Committee consists of ten plan members and has the power to determine changes in plan provisions within certain boundaries and to provide input to the selection of investment managers.

4.112 Investment managers are responsible for the investment of assets of the pension plan in accordance with the policies approved by the Board of Management. There are currently three investment managers. There is a letter of agreement signed with each manager. It sets out the statement of investment policy and goals (the investment policies) and establishes the details of the arrangement between the managers and the plan.

4.113 The Board of Management has assigned the plan administrator responsibilities for GLT&S to Morneau Sobeco. Morneau Sobeco maintains service and contribution data on each employee and prepares an annual administration report.

4.114 The Minister of Finance has adopted the practice of advising the Board of Management on matters relating to trusteeship. The Treasury Division of the Department provides the necessary advice to the

Minister of Finance. The Division is responsible for monitoring and evaluating the investment managers and custodians of plan assets. It also has the responsibility to prepare the financial statements for the pension fund. The Division reviews the investment policies and proposes changes, where necessary.

Investment policies should exist

4.115 Our first criterion was:

> *Appropriate investment policies and goals should be prepared and approved.*

The governor's role in investment policy approval

4.116 In the case of GLT&S, the Board of Management, as governor, approved the investment policies and the choice of investment managers. The Board also has the power to make amendments subject to the collective agreement and the *Income Tax Act*.

4.117 While we were pleased to see the governor taking a direct role in approving key decisions of the pension plan, the responsibility for doing so is not reflected in the plan document. We see this approval as an important aspect of the governor's responsibility which should be formalized to ensure that future actions are guided by these good practices.

Review of the investment policy for the GLT&S Plan

4.118 The letter of agreement signed with each of the investment managers details the investment policies to be followed. The investment policies for the three managers are identical with the exception of the reference to portfolio diversification and asset allocation. Each manager is given unique instructions in these areas. Board of Management approved the investment policies on 17 December 1998.

4.119 We reviewed the investment policies in place with the three managers for the GLT&S Plan. We examined the policies from the perspective of compliance with the industry best practices, and found them to be acceptable. The one exception we noted was a lack of consistency between the investment policies and the objective of the plan.

4.120 The investment policies state that the long-term objective of the fund is to provide a long-term real rate of return equal to 3.75 percent over a period of five to ten years. There is no discussion within the policy or in any other information provided by the Treasury Division on how this measurement was decided upon.

4.121 The purpose of the pension plan, as stated in the plan document, is "... to provide benefits to eligible employees in accordance with the specific terms and provisions." With this objective it would be reasonable to expect evidence to support the conclusion that a 3.75 percent long-term real rate of return is sufficient to meet the objective of the pension plan. Such documentation did not exist.

Recommendations

4.122 We recommended that the governor's practice of approving major decisions of the plan be supported by requirements within the plan document.

4.123 We recommended there be a clear link between the objective of the pension plan and the long-term real rate of return objective as set in the investment policy.

Departmental response

4.124 *The Department will be taking steps to adopt the recommendations.*

Conclusion

4.125 In general this criterion has been met. However we are concerned that the governor's current responsibilities are not recognized in the plan document. We also see the need for a better connection between the plan objective and the plan's long term rate of return.

Investment policies should be regularly reviewed

4.126 Our second criterion was:

> *Investment policies and goals should be reviewed on a regular basis and updated as required.*

4.127 Each investment policy states: "This Policy will be reviewed annually by Treasury and Debt (Treasury Division) to determine whether amendments are required."

4.128 We learned that there is no documented process or procedures in place to conduct this annual review. Treasury Division staff explained that their review is of a continuous nature as they monitor the reports prepared by the investment managers and review the performance reports that are prepared by an independent third party. In our opinion the monitoring and review of reports, by itself, does not address the need to ensure that the investment policy continues to be appropriate and to meet the objective of the pension plan.

4.129 For some time the Department of Finance has been using the "actuarial valuation committee" to develop recommendations related to the actuarial valuations of pension plans. This committee consists of seven members and reports to the Minister of Finance.

4.130 We examined the minutes of the committee meetings back to October 1996. We noted that on one occasion the committee devoted time to examining the impact that varying rates of return assumptions would have on the pension plans. By creating such information, the opportunity is presented to equate investment risk with rates of return and to examine the impact of these risks on the expected returns.

4.131 If such an analysis were conducted on a more frequent basis, and the results were used by the Treasury Division to provide advice for the Board of Management, the Board, as governor, would be in a much

better position to approve investment policy changes when called upon to do so.

Recommendations

4.132 We recommended the Treasury Division document and implement procedures to be performed on an annual basis to ensure that the investment policies continue to be appropriate and to meet the objective of the pension plan.

4.133 The results of the annual review of investment policies should be documented and presented to the governor of the plan, along with any recommendations for changes in the investment policy.

4.134 We recommended the actuarial review committee be used by the governor to provide information that can be used to assist in making well-informed decisions on the investment policy of the GLT&S plan.

Departmental response

4.135 *The Department agrees that certain procedures can be improved and will undertake to review the necessary changes.*

Conclusion

4.136 The Treasury Division does not have procedures in place to ensure an effective review of investment policies is conducted on an annual basis and, as a result, this criterion has not been met.

Selection of investment managers

4.137 Our third criterion was:

Selection criteria for investment managers should be clearly established and complied with.

4.138 The search that resulted in the hiring of the three existing investment managers saw the Treasury Division organize the process through the use of a search committee. The search committee made a recommendation to the Board of Management which made the final decision. Treasury Division staff were on the search committee which made the recommendation to the Board. Although the current plan document calls for the pension committee to be involved in the selection process, this was not a requirement at the time of the selection process in question.

4.139 Although the investment policies do not specify the investment manager selection process, we examined documentation at the Treasury Division that explained how the search process was carried out.

4.140 We were pleased with the selection process as it related to obtaining information from the managers and the role played by the selection committee. We were disappointed, however, that we were unable to obtain an explanation for the reasons behind the recommendation for the hiring of three managers or for the reasons to support the amount of the investment funds allocated to each of the investment managers.

4.141 We also noticed that the draft investment policy was prepared after there had been a preliminary selection of investment managers. Since an investment policy sets out the different asset classes and the acceptable ranges for each, we would have expected to see the investment policy established before the commencement of a selection process. It would also have been valuable for decisions to have been made on the preference for speciality versus balanced investment managers and the desired number of investment managers.

Recommendations

4.142 The plan document should clearly define the roles and responsibilities of all parties involved in the selection of investment managers.

4.143 The Treasury Division should use their current practices to help develop a policy outlining the process for selecting the investment managers. The process should include documenting appropriate criteria for the selection of investment managers.

4.144 We recommended that, in the future, before starting the selection process for investment manager(s), the investment policy be reviewed and updated if necessary, and decisions be made as to how many managers are to be hired and whether they will be specialized or balanced.

Departmental response

4.145 *The Department will be taking steps to improve documentation process.*

Conclusion

4.146 This criterion has been partially met. Although we have seen evidence of some good practices in use for the selection of investment managers, we see the need for clarifying roles, formalizing practices and, in some cases, improving practices.

Monitoring performance of investment managers

4.147 Our fourth criterion was:

> *The investment manager's performance should be routinely monitored and evaluated with corrective action taken as required. Compliance with the plan's investment policies and goals should be monitored.*

4.148 The Treasury Division has hired an independent firm to measure the performance of the three investment managers and the fund in total. The reports provide the rates of return, measure performance against benchmark indices and rank performance against other managers. The detailed reports are provided to the Treasury Division on a quarterly basis.

4.149 On a quarterly basis the Treasury Division conducts steps to ensure the income and investments are recorded correctly in the reports provided to them by the investment managers.

4.150 The Treasury Division also assesses managers by having periodic meetings. Investment policy requires the managers to meet with the Treasury Division at least annually. We reviewed evidence confirming that presentations were made to the pension committee while staff from the Treasury Division were in attendance.

4.151 The foregoing practices are not supported by documented policy.

4.152 The Treasury Division has recently drafted a document which it feels can be used to help determine if a manager should be retained. We reviewed the document and found that it covers most performance evaluation concerns. Some additional areas that should be considered are as follows:

- **Fee structure** - Regardless of the fee structure it is important that the fees continue to be competitive, after taking into consideration the investment managers' mandates. Reviewing this fee with the managers at the time of the annual meetings would help ensure it is still reasonable and appropriate.

- **Decision to retain managers** - The Treasury Division should consider the use of a checklist to outline the circumstances when the Treasury Division will start to monitor the manager more closely, when it will put the manager on a watch-list and when a manager will be removed from the watch-list. It would be appropriate in our opinion to communicate this checklist to the managers.

4.153 We examined the 31 December 2000 quarterly report prepared by one of the investment managers. The purpose of our examination was to determine the extent of the manager's compliance with the investment policy.

4.154 One of the findings from this review was that the investment in US and other international investments was over 24% of the total invested. The investment policy limits such investments to 20%. Another finding from this review was that the manager was reporting on only four of the five indices required by the policy. Information on these indices is needed for performance evaluation.

4.155 Within the past year the Treasury Division started conducting procedures to ensure each manager complies with asset allocation and portfolio constraints. We were glad to see that the new procedures have been introduced, given that we encountered deficiencies in the one report we examined.

Recommendations

4.156 The Treasury Division should develop and document a monitoring process so there is a commitment to ensure that each investment manager is complying with their prescribed mandate.

4.157 We recommended the draft of the process for evaluating managers be adopted and improvements be made in the areas of fee structure and retaining managers.

4.158 The manager reports should include a signed declaration from the manager stating that they have complied with the investment policy.

4.159 To complete the accountability cycle, the Treasury Division should present a formal report to the pension plan governor on at least an annual basis that documents the result of the work it has performed in monitoring and evaluating the performance of the managers.

Departmental response

4.160 *The Department will be taking steps to adopt the recommendations.*

Conclusion

4.161 There are a number of policies and practices in existence which help to ensure there is a reliable process in place to monitor and evaluate the managers and to ensure compliance with the investment policy. There is a need, however, for documented policies and in some cases improvements to processes. As a result we conclude that the criteria has been partially met.

Performance reporting

4.162 Our fifth criterion was:

> *There should be an annual report produced that gives readers information to understand the plan and assess the performance of the pension plan.*

4.163 The GLT&S publishes audited financial statements annually. There is no other annual reporting of significance. As a result there is a significant amount of information that is not presented to members. The following are examples of areas that could be covered in an annual report:

- the purpose of the plan;
- the plan's goals, both long and short-term;
- the plan's major activities or highlights for the year;
- actual results as compared to planned performance;
- disclosure of the total costs of administering the pension plan;
- information on the performance of the asset managers; and
- planned changes affecting plan assets and liabilities.

4.164 The plan governor should have the responsibility to prepare and publish an annual report for the plan. Such an annual report would be made available to all contributors and pensioners.

Recommendation

4.165 The plan governor should publish an annual report for this pension plan. The Province's annual report policy should be used as a guideline for the preparation of the report.

Departmental response

4.166 *The Department will be working with the Office of Human Resources and the Pension Committee to develop a useful annual report.*

Conclusion

4.167 There is no annual report that gives readers information to understand and assess the performance of the pension plan. As a result this criterion has not been met.

Chapter 5
Department of Health and Wellness
Client Service Delivery System

Contents

Background 89
Scope 89
Results in brief 90
Project information 92
Possible causes for the cost and time overruns 96
Compliance with contract terms, legislation and government policy 104

Department of Health and Wellness Client Service Delivery System

Background

5.1 In our 2001 Report we stated:

We reviewed a large contract for software development that was awarded to a vendor without tendering because of perceived economic benefits to the Province. The contract was for development of a client service delivery system and was awarded in 1995 to a local software development firm. Analysis supporting the Board of Management decision to exempt this contract from tendering indicated that government, and the vendor, expected development cost to be $4.5 million and the system to be operational within three years.

5.2 During our appearance before the Public Accounts Committee in 2002, we were questioned about this Department of Health and Wellness contract. In particular, we were asked to identify the services the contractor was supposed to provide and explain why it was taking much longer than originally intended.

5.3 Because of the questions raised by the Public Accounts Committee and the magnitude of the costs involved, we examined this contracted project in more detail.

Scope

5.4 Our review objectives were:

To obtain relevant information explaining why the development of the Client Service Delivery System (CSDS), which was approved in 1995 for $4.5 million and was to be operational in three years, is costing substantially more and taking much longer than anticipated.

To determine if there has been any non-compliance with contractual arrangements, government policy or provincial legislation related to the higher costs and longer completion time.

5.5 The scope of our review was limited to obtaining information that would allow us to conclude on these objectives. We did not examine the system's internal controls to determine if they were adequate and we did not review the system to determine if it met departmental needs.

5.6 We interviewed staff in the Department of Health and Wellness (the Department), the Department of Supply and Services (Supply and Services) and the Department of Family and Community Services (DFCS). We reviewed departmental files and the minutes of management committees' meetings. The process of gathering information was difficult because:

- many people directly involved with the project are no longer with the Department;
- in many situations staff were uncertain if information existed or, if it did exist, where it was located;
- the government reorganized the Department during the system development process;
- there were major changes to the project plan after it had initially been approved; and
- the system development took place over a six-year period.

5.7 Staff of the Project Support Office (PSO) were included in our Supply and Services interviews. This office was created in the fall of 2000 to provide guidance to help departments implement projects successfully. Even though the PSO was not in place at the start of the CSDS project, many of its current "best practices" are relevant in our discussions of the CSDS project and are referred to throughout this chapter.

5.8 Because of the difficulties encountered in gathering information for the review, we are not reasonably able to verify many of the costs referred to in this chapter.

Results in brief

5.9 The Client Service Delivery System (CSDS) was originally expected to cost $4.5 million and to be completed in three years. We were not shown any support for the $4.5 million and three-year time estimates. The Department indicated that the original estimates were incomplete and overly optimistic and that the project's complexity was not fully understood.

5.10 At the time of our review, the cost of the CSDS project was reported to be $26.9 million and it has taken the Department approximately six years to complete. In addition, because of the government reorganization in 2000, a portion of the system now needs to be developed in DFCS. The cost of this development is estimated at $8.6 million over three years. Before comparing the

$4.5 million cost to the total estimated completed cost of $35.5 million there are two factors which should be considered. The cost components included in the two amounts are not the same; the $4.5 million only includes development and support costs. As well, a number of changes were made to the project since the $4.5 million estimate was established.

5.11 During the six-year development process, we identified six changes in the CSDS project. There is little evidence to indicate that the Department analyzed the cost and time implications of all of these changes before and after their implementation. Major changes like this would have had an impact on the cost and completion date of the project.

5.12 There are various cost components that departments can track and report with respect to information technology projects. We believe departments should provide decision-makers with all costs associated with a project, not just those relating to the contractor developing the project. Even though the inclusion of these additional costs would result in a significantly higher reported project cost, decision-makers should have all relevant costs to make informed decisions. We were pleased to note that part way through the CSDS project, the Department began tracking and reporting the additional costs associated with the project.

5.13 The responsibility for the CSDS project was not assigned to a senior departmental official for the entire development period. For the first three years, there was little involvement by senior management and the CSDS Management Committee was responsible for managing the project. This committee had no chairperson; instead it had three co-chairs. We were informed that during 1999, an Assistant Deputy Minister assumed responsibility for the project. The project management and monitoring improved from this point forward.

5.14 The planning documentation for many releases was incomplete and lacked the detail necessary to comply with the requirements of the contract. We noticed that the quality of the planning documentation improved for the later releases.

5.15 For part of the development period (1996 – 1999), there was no consistent process for managing changes. Evidence of approval from the CSDS Management Committee, senior management and Board of Management was not found for most scope changes. From 1999 to November 2001, the process for managing changes improved.

5.16 There was no evidence to indicate that the Department established and paid a "fixed price" for each release as required by

the contract. We saw evidence to indicate that the Department did not always verify the charge-out rates for the "time and materials" billings.

5.17 For part of the development period, the monitoring of costs incurred and work performed was inadequate. There was very little financial control for the first half of the project. Monitoring of costs improved in 1999; however, there were still some weaknesses in this process.

5.18 The project was not conducted in full compliance with the contract's terms, government legislation and government policy. The Department did not always comply with contract terms relating to planning documentation, management and pricing. For a portion of the development period the Department was in violation of the *Public Purchasing Act* and a government policy relating to the approval of payments.

5.19 In conclusion, we identified a number of factors that may have caused the project to cost substantially more and take significantly longer than originally estimated. However, we are unable to determine the effect of these factors on the CSDS project's cost and timing. The weaknesses we identified were most prevalent in the first half of the project and were significantly improved during the project's second half. During the second half, there were still shortcomings in the areas of monitoring pricing arrangements and tracking costs.

Project information

Description of the project

5.20 The Client Service Delivery System is a 24-hour, on-line, bilingual system that tracks all the services received by a client and thereby assures an appropriate continuum of care through coordinated and joint planning and delivery. In 2001, approximately 100,000 clients were served by 2,000 workers in Public Health (PH), Mental Health (MH) and Family and Community Social Services (FCSS).

5.21 CSDS provides case management, resource management and financial management information on the variety of services provided and/or funded by the above divisions. It is also used by the Administration and Finance, and Planning and Evaluation Divisions.

5.22 The functions that are covered include:

- initial contact, needs assessment and eligibility determination (intake);
- case and service planning;
- service delivery and outcome monitoring;
- invoice processing;
- payment tracking;
- policies, procedures and standards inventory/on-line help; and
- workload management.

5.23 The system was to begin development in 1996 and was to be delivered in stages, known as releases. During the course of the project the number and names of the releases changed significantly. We identified twelve releases as significant components of the CSDS project.

History of the project

March 1993	• The Department's *Strategic Information Plan* identified CSDS as its number one application priority.
July 1993 – June 1994	• The Department contracted a consulting company to do a preliminary analysis of the project
July 1994 – June 1995	• The Department contracted another consulting company, to perform the detailed system design and architecture.
November 1995	• The Board of Management (BOM) approved the single sourcing of the development, implementation and support of the CSDS to the local company that performed the detailed system design citing an economic benefit to the Province.
	• While the BOM minute did not state an amount for the project, supporting information noted a $4.5 million cost and an implementation period of three years.
December 1996	• The Director of the Information Systems Branch within the Department signed the CSDS contract.
September 1999	• The BOM authorized the continuation of CSDS for two months, pending the completion of an independent financial review and it approved a further $1,000,000. At this point, the costs for development and support were in excess of $9.9 million and other costs were more than $3.1 million.
November 1999	• The local company merged with an international consulting company.
December 1999	• The BOM approved additional funding, up to $4.6 million in 1999-2000.
	• The Department was directed to return to the BOM before February with a concise cost benefit analysis for two options: stopping the project and completing two additional releases. We believe the Department complied with this request in June 2000.
April 2000	• Government reorganized the Department. The FCSS portion of the Department was transferred to the new DFCS.

June 2000	• The BOM authorized the completion of the Mental Health and Public Health components of CSDS. The BOM approved $250,000 per month until the project is complete.
	• It directed DFCS to evaluate options for the development of its portion of the system and directed the two departments to make a joint submission on the most efficient design for the full CSDS project.
September 2001	• The BOM authorized DFCS to spend $8.6 million over three years, starting in 2001-2002, to complete the development and implementation of a separate version of the CSDS for the Department of Family and Community Services.
November 2001	• The Department of Health and Wellness completed its implementation of CSDS.
	• Development of the recently approved separate version of the CSDS – NB Families begins in the Department of Family and Community Services.

Cost of the project

5.24 There are many cost components in an information technology project. These costs include: development, support, equipment, software, training, travel expenses, office space, supplies, administration costs, costs associated with temporarily replacing employees who are needed to work on the project (backfill), and costs associated with supporting existing systems that are being replaced (life support). When the cost of a project is referred to, it is important that the components included in this "complete" cost be clearly shown.

5.25 Even though calculating the complete cost of the project seems like a basic project management practice, we have learned that in the past, departments usually have not tracked and reported the complete cost of information system development projects. Current practice suggested by the PSO is for departments to track and report the complete cost of projects, as it is necessary for decision-makers to have all relevant cost information when making decisions.

5.26 The initial $4.5 million estimate provided to the Board of Management was not an estimate of the complete cost of the project. This figure only represented the costs of development and support; it did not include any of the other costs mentioned above.

5.27 At subsequent appearances before the BOM, however, the Department provided a complete cost of the project. We are pleased that the Department calculated a complete cost figure for the CSDS project and provided this information to the BOM.

5.28 In our 2001 Report we stated:

> *In 1999 government estimated the contract was only 50% complete. Costs were more than double the original contract price and were approaching $9.5 million. By early 2000 the contract was still only 70% complete and costs were over $20 million.*

5.29 We would like to clarify the components of the cost figures quoted in our 2001 Report. The $9.5 million was the cost for system development and support up to 31 March 1999. However, the $20 million amount included these costs, plus other costs associated with the project. The cost of just the development and support components up to 31 March 2000 was $13.4 million. Therefore, to make an accurate comparison for purposes of our 2001 Report, the $4.5 million should be compared with $13.4 million.

5.30 The Department provided the following figures as the official cost of the CSDS project:

- Total cost of the project up to November 2001 was $26.9 million, which is comprised of the following components:
  - Development and support costs $18.9 million
  - Back fill and life support costs $ 8.0 million

5.31 Although the Department completed its development of the CSDS project in November 2001, all of the functionality originally envisaged in the $4.5 million estimate has not yet been completed. The Department stopped developing the FCSS portion of the project when this program was transferred to the new Department of Family and Community Services. The DFCS is continuing to develop this portion of the system under a new name, NB Families. The estimated cost to complete this system is $8.6 million over three years with the development component estimated at $6.0 million. DFCS staff explained that the estimated cost of NB Families had significantly increased and its completion had been delayed by as much as two years because of the government reorganization. The NB Families project costs should be considered when calculating the total cost of the CSDS initiative.

5.32 Exhibit 5.1 shows the total projected costs for the CSDS and NB Families projects as at November 2001.

5.33 The original $4.5 million development and support cost has now risen to a total of $24.9 million ($17.8 million plus $7.1 million). And, the total cost of the project (CSDS plus NB Families component) is up to $35.5 million. (The $35.5 million figure includes the "additional cost" component which was not included in the $4.5 million estimate.)

Exhibit 5.1
Total projected costs for the CSDS and NB Families projects (millions of dollars)

	Development	Support	Additional Costs[1]	Complete Cost
CSDS	11.8	7.1	8.0	26.9
NB Families	6.0	--	2.6	8.6
Total	**17.8**	**7.1**	**10.6**	**35.5**

5.34 We have accepted the cost figures provided by the Department and have not conducted a detailed verification as part of our review. Such verification would have been very time consuming given the uncertainty associated with the documentation and long time period covered by the project. Also, for these reasons, there would be no guarantees that a verifiable "complete" cost figure could have been generated.

Possible causes for the cost and time overruns

5.35 We identified several possible causes for the CSDS project costing substantially more and taking much longer to complete than originally estimated. In particular, we noticed a number of project changes and problems in the areas of project planning and project management and monitoring.

Project changes

5.36 The CSDS project was affected by numerous changes throughout its six-year development period. These changes would have had an effect on the cost and implementation period of the project.

5.37 We noted the following changes during the course of the project.

- The introduction of the Mental Health Branch to the Department resulted in a significant increase in the number of clients to be included in the system.
- The implementation of a new system in the former Department of Human Resource Development resulted in clients who receive payments from both departments being included as part of the CSDS.

1. Additional costs for CSDS include costs associated with back filling and life support. In addition, there were costs associated with travel, office space, training, and translation included in this amount.

   Additional costs for NB Families include costs associated with hardware, software, and an amount for a contingency allowance. In addition, there were costs associated with back filling, travel, accommodations, supplies, and telephones.

- The introduction of the *Protection of Personal Information Act* required the Department to reassess the sharing of information between branches and modify the security requirements of the system.

- The need to build a new client registry. This was originally planned to have been addressed through the development of an automated Medicare system. The Medicare project was subsequently terminated.

- The need to change the implementation schedule resulting from a shift in priorities relating to both child protection and year 2000.

- The transfer of FCSS programs to another department, as a result of the government reorganization.

5.38 For four of the six changes, we did not see any evidence that the Department determined the impact of the changes in terms of cost or time. We saw evidence that the addition of Mental Health to the Department increased the cost of the project by $1.7 million, but there was no indication of its effect on time. We saw an analysis of the impact of the government reorganization on the project. However because of the nature of the analysis, we are unable to determine the incremental effect of the reorganization on the cost and time frame of the CSDS project.

5.39 We believe that these changes were significant in the cost and timing of the project. Because the Department did not analyze and document the effect of these changes, we are unable to determine their specific impact on the cost and timing of the project.

Project planning

5.40 Planning is an essential component of any major project. Complete and accurate planning is especially important in an information technology project to help ensure that a project has clear definition and direction from the beginning. The possible outcomes of poor planning include: incomplete projects, cost overruns, delayed completion and a final project that does not address the needs of the users.

5.41 Our review of the CSDS project identified the following weaknesses in the planning of the project:

- the original project estimates were not supported by documentation; and
- planning documentation was incomplete.

The original project estimates were not supported by documentation

5.42 Based on departmental estimates, the cost of the CSDS project was $4.5 million and the system was to be completed in three years. For a project of this size, we expected to find extensive documentation supporting the original estimates. This documentation would have

supported the Department's request to the BOM for an exemption from the public tendering process.

5.43 We make the following observations.

- The $4.5 million was not stated in the contract between the Department and the contractor. The contract indicated that prices would be set out in another document called a project charter. Costs included in the project charters totalled $3.1 million. (Although, not all project charters mentioned costs.)

- We found no documentation supporting the $4.5 million cost or the three-year time period. Neither management nor staff recalled seeing an estimate from the contractor. We were surprised by this because of the preliminary work performed by the consultants and because this figure was quoted in the Memorandum to the Executive Council presented to the BOM.

- A "CSDS Overview and Status Report" presentation to the Department's Senior Management Committee in March 1999 stated:

  original cost projection was incomplete and overly optimistic - project complexity not fully understood

  original time frame was overly optimistic - project complexity was not fully understood

Planning documentation was incomplete

5.44 The CSDS contract required a project charter to be prepared for each release. A project charter is one of the most important documents associated with a project and is one of the first steps in the project planning process. A project charter establishes roles and responsibilities of key players in the project and it clearly identifies project-related issues, in terms of risks, benefits and costs. Having a properly prepared project charter helps to ensure that all project components (budget, human resources, etc.) are in place and understood before continuing with a project. We believe the absence of a properly prepared project charter is an indication that proper planning has not been carried out. The current best practices recommended by the PSO strongly support the creation of a project charter early in the project planning phase.

5.45 The CSDS contract indicated that a project charter was to be prepared at the end of the design phase for each release. The contract required that the project charters contain information such as an implementation plan and dates for completing critical milestones. We expected to find twelve project charters (one for each of the twelve releases) and we expected each project charter to contain the information required by the contract.

5.46 We were provided with nine of the twelve project charters. Of these nine, only one of them contained the information we were testing

for as required by the contract. The three project charters that could not be located related to releases commencing prior to April 1999.

Project management and monitoring

5.47 Proper managing and monitoring contribute to any project's success. Generally, direct management and diligent monitoring are required for a large project to be delivered on schedule and within its budget. Our review of the CSDS project identified the following weaknesses in the management and monitoring of the project:

- project changes were not well managed;
- responsibility for the project was not clearly assigned;
- management committees did not operate effectively;
- some critical project positions were not filled;
- monitoring of the pricing arrangements was inadequate; and
- monitoring of the costs was inadequate.

Project changes were not well managed

5.48 The management of project changes is an essential component of any project. This process is especially important in information technology development projects, because of the far-reaching impact that many changes can have. Having a consistent process for managing changes is important to help ensure that only authorized changes are implemented, that all changes are documented and that their impact on the project's budget and timing is assessed. From a risk perspective, when the magnitude of changes is large, change management is as significant as approving the original estimate.

5.49 From our review of the CSDS Management Committee meeting minutes, we noticed there was no consistent process for change management from 1996 to 1999. The minutes of November 1998, February 1999 and March 1999 meetings refer to the need for a consistent change management approach. From this point forward, the management of changes improved.

5.50 As we noted earlier, the Department did not quantify the cost or timing effect of four of the six changes.

5.51 We also saw no evidence that the CSDS Management Committee approved all of the changes associated with the project.

5.52 With the exception of the government reorganization change, we did not see any evidence in the Senior Management Committee minutes that it had approved the other major changes in the CSDS project.

Responsibility for the project was not clearly assigned

5.53 The responsibility for managing the development of the system should have been clearly assigned to an appropriate senior official in the Department. Assigning responsibility is fundamental to accountability and having one person responsible is a good practice for any project. This person should be responsible for ensuring all aspects of project management and monitoring are performed properly. Without clearly assigned responsibilities, no one is accountable should a problem occur.

5.54 PSO current guidelines recommend departments appoint a project sponsor and a project director for significant development projects. The project sponsor is the "champion of the project from initiation to completion" and the project director is responsible for the overall management of the project to ensure the project is completed on time, on budget and within scope. Typically, these roles should be assigned to senior management.

5.55 From 1996 to 1999, there was no project sponsor and the project director was not a member of senior management. Project management responsibilities were shared between the director of the Information Systems Branch (ISB) (for issues of contract management) and the CSDS Management Committee (for issues of the functions of the system). From 1999 to November 2001, the Department indicated that an Assistant Deputy Minister assumed responsibility for the project but only after senior management became aware that the CSDS project was significantly over budget.

Management committees did not operate effectively

5.56 The CSDS contract states, "the CSDS Management Structure represents a critical success factor for the successful delivery of the CSDS initiative." Two key components of the management structure were the Senior Management Committee and the CSDS Management Committee.

Senior Management Committee

5.57 The Senior Management Committee (SMC) was at the top of the CSDS hierarchical structure. Some of its responsibilities included approving the global budget and revisions, and approving the fiscal year and overall budget requirements.

5.58 We reviewed the minutes of the SMC and noted that the committee had very limited involvement in the project from 1996 to March 1999 and no involvement in the project from June 2000 to November 2001.

5.59 A "CSDS Overview and Status Report" presentation made to the committee in March 1999 indicated that the Department did not fully adhere to the original project management processes. The presentation indicated that there was slow decision-making and that the Senior Management Committee and division heads became somewhat disconnected.

CSDS Management Committee

5.60 According to the CSDS contract, the CSDS Management Committee was to be co-chaired by members of MH, PH, and FCSS. The committee members were to include at least nine stakeholder representatives from the various sections in the Department, the director of the ISB, two representatives from the contracted company and the departmental user role manager. The contract indicated that the committee was supposed to meet once every six to eight weeks and some of its responsibilities included: ensuring the project was progressing

according to the plan, approving/rejecting change requests affecting the CSDS budget or schedule (or elevate to SMC), and addressing key issues quickly.

5.61 One of the major problems we noticed with the operation of this committee was the absence of a chairperson for the first three years; instead, the committee was co-chaired by three individuals. The committee was often referred to as the "Co-Chair Committee". No one person was responsible for ensuring the committee operated effectively. The Department indicated that the committee appointed a chairperson in 1999 to manage the committee. From this point forward, the committee appeared to operate more effectively.

5.62 From our review of the CSDS Management Committee minutes, we discovered the following:

- From January 1996 to February 1998, it appears as if some of the committee members met and discussed status reports provided by the contractor. However, minutes were not kept.

- From 1996 to 1999, the committee did not review detailed timelines and financial information. From March 1999 to November 2001, the committee reviewed financial information but this information was sometimes out-of-date. There were discussions relating to time and budget, but it appears the committee did not have any detailed information, with the exception of the last release. The Department informed us that the financial information was usually verbally updated by the contractor during the meetings.

- Status reports, minutes and a presentation to senior management indicate slow decision-making by the committee.

Some critical project positions were not filled

5.63 During our review, we learned that there were key positions not filled throughout the six-year project. The lack of a project manager was pointed out by the Office of the Comptroller in two separate reviews of the CSDS project in March and October of 2000. The Department indicated that a project manager was assigned to the CSDS project from October 2000 to the completion of the project.

5.64 We also noticed that the CSDS Management Committee had difficulty getting users assigned to the project. An October 1996 status report stated, "Two of the three current releases of CSDS being worked on are running behind our original target implementation dates. Unless the user availability issues are resolved, and strong Implementation Management skills assigned to these initiatives, we will not meet the October 1998 objective."

Monitoring of the pricing arrangements was inadequate

5.65 The CSDS contract notes two types of pricing arrangements: "time and materials" and "fixed price". In a "time and materials"

arrangement, the department assumes most of the risk associated with the contract. The onus is on the department to ensure the contractor is billing for actual services rendered at the appropriate chargeout rates and to monitor the development process to ensure it is progressing efficiently as planned. If a project takes longer than estimated, the department pays more.

5.66 In a "fixed price" arrangement, the contractor assumes most of the risk. The contractor usually quotes a higher price to reflect this risk. The price is decided at the beginning and cost overruns are less likely due to the incentive for the contractor to finish within its own budget.

5.67 We learned from staff at the PSO in Supply and Services that there is more opportunity for cost and time overruns with a "time and materials" arrangement. Also, with this pricing arrangement the department should be directly involved in the project and monitor the contract very closely.

5.68 The CSDS contract referred to both "time and materials" and "fixed price". The contract indicated that there were three separate phases associated with each release: design, construction/assembly and implementation. The pricing associated with each phase was as follows.

- The design phase was to be billed on a "time and materials" basis.
- The construction/assembly phase was to be billed on a "fixed price" basis.
- The implementation phase was to be billed using a combination of "time and materials" and "fixed price".

5.69 We expected someone to be monitoring the project to ensure the pricing arrangements of the contract were followed.

5.70 We did not see any evidence in the project charters to indicate that the Department established a fixed price for each of the releases as required by the contract. As noted earlier, pricing was to be recorded in the project charters (this would include the amount of the fixed price for the different phases). Seven of the twelve releases either did not have pricing mentioned in its project charters or did not have a project charter.

5.71 The Department's internal audit review in 1998 recommended "an amount for fixed price work, for all remaining releases, which are in development, should be obtained, and then tracked separately." It also stated "The contractor should provide, on their invoices, a breakdown of work classified as development versus work classified as design, for each release. Also, fixed price work related to the implementation phase should be defined and tracked separately. All variances should be explained." These findings by the Internal Audit Branch imply that the Department was not using "fixed pricing" as

required by the contract. We saw no evidence that this recommendation was implemented.

5.72 We also believe the Department did not closely monitor the costs associated with the "time and materials" billings. We saw evidence that the Department was having difficulty verifying the charge-out rates and the hours charged for the contracted individuals. We believe the person responsible for verifying the payment should have known who was working on the project and the amount of their charge-out rates.

Monitoring of the costs was inadequate

5.73 We believe there should have been appropriate systems in place to facilitate the timely monitoring of costs incurred and work completed. We expected budgets and costs to be tracked and monitored by release.

5.74 The ISB in the Department was responsible for cost control from 1996 to 1999. Other than contractor invoices, ISB was not able to provide us with any financial information for this time period. In March 1999, financial control became the responsibility of the CSDS Management Committee. From this point forward, the monitoring of costs significantly improved.

5.75 We reviewed the minutes of meetings of the CSDS Management Committee and noted the following observations relating to the monitoring of the project.

- Financial information was not discussed at each meeting. In December 1998, the committee asked the contractor to start providing it with financial information for the project.

- In March 1999, the committee started reviewing financial information at the meetings. The information was generally reported on a monthly basis by release. However, we noted several instances where the information was updated several months late or, for some months, not at all.

5.76 Another observation that suggests project monitoring was inadequate is the lack of financial information associated with the project. The Department was unable to provide us with information on the budget and cost of each release. In addition, it took several weeks during our audit for the Department to produce documents indicating the total cost of the project.

5.77 Observations made by the Department also indicate an awareness that project monitoring was inadequate. A May 1998 document prepared by the Internal Audit Branch stated:

> *Without a system of tracking the costs internally, the Department is placing the onus on the primary contractor ... to control the project financially. There is a risk of*

over-expenditure on fixed priced components and with respect to the project overall.

It is recommended the Department begin to track all cost for work related to the project, whether it be internal or by external contractors. The tracking should be done on a release by release basis. The starting point should be an estimation of work to be done in the fiscal year, and then applying it to a proposed budget.

5.78 We saw no evidence that this recommendation was implemented.

Compliance with contract terms, legislation and government policy

5.79 To meet our second review objective, we completed the following:

- we examined the CSDS contract and selected specific sections for compliance testing;
- we identified relevant legislation and policies, and noted areas where the Department was not in compliance; and
- while there were no government policies relating to the management of information technology projects at the time this contract was signed, we made observations with regards to project management and Board of Management approval.

Non-compliance with contract terms

5.80 The CSDS contract is an extensive document, 52 pages in length with 16 schedules attached. It is comprised of 26 sections, which include topics such as: resources and responsibilities; project management; and pricing and payment. It also covers systems development, licensing, implementation and maintenance. The ISB director and the contractor signed the contract in December 1996.

5.81 We reviewed the contract and noted the following key areas where the Department did not comply:

- the amount of the "fixed price" contract work was not determined;
- some project charters were not prepared and most were incomplete; and
- the required management structure was not implemented.

The amount of the "fixed price" contract work was not determined

5.82 The contract requires all services during the construction/ assembly phase to be based on a fixed price. It also requires portions of the costs associated with the implementation phase to contain a "fixed price" component. We were unable to locate any agreements between the Department and the contractor specifying the amount of the fixed prices for any of the twelve releases.

5.83 Five of the twelve releases had pricing information indicated in the project charters. However, there was no identification of the "fixed price" and "time and materials" costs. We found no evidence to indicate

the costs associated with the construction/assembly phase or the implementation phase of the project were paid on a "fixed price" basis, as required by the contract.

Some project charters were not prepared and most were incomplete

5.84 The CSDS contract indicated that a project charter (planning document) was to be prepared at the end of the design phase for each release. The contract indicated that the following information was to be included in each project charter:

- the price of the release,
- a release implementation plan,
- the length of time needed for the completion of project milestones,
- the dates for the completion of critical project milestones, and
- the identification of specific individuals as key personnel.

5.85 As stated earlier, only nine of twelve project charters were provided to us. Of the nine, one was signed by the Department and the contractor, three were approved by the CSDS Management Committee and five were neither approved nor signed. Although signing of a project charter is not a requirement of the contract, we believe these documents should have been signed by both the Department and the contractor.

5.86 Only five project charters contained pricing information.

5.87 There were eight project charters that had a release implementation plan. However, in our opinion, six of them were of poor quality and content.

5.88 Only one project charter contained the length of time needed for the completion of project milestones.

5.89 Only two project charters contained the dates for the completion of critical project milestones.

5.90 None of the project charters identified key personnel. However, seven project charters mentioned in varying degrees of detail, the positions that needed to be filled for the release.

The required management structure was not implemented

5.91 We introduced the issue of the required management structure in our discussion on project management and monitoring earlier in this chapter. The following observations explain some of the contract deviations regarding the Senior Management Committee, which was one of the main components of the management structure described in the CSDS contract.

5.92 The CSDS contract specified the committee's composition, meeting time requirements and its responsibilities. The CSDS contract stated that the Senior Management Committee was to be comprised of the Deputy Minister, five Assistant Deputy Ministers, and five key members of the CSDS project team.

5.93 We reviewed the minutes of the Senior Management Committee meetings and we did not see evidence that some of the members of the CSDS project team attended any of these meetings, as required by the contract.

5.94 The CSDS contract stated that the committee was to meet quarterly. We determined that the Senior Management Committee for the Department meets regularly (usually weekly) for various matters relating to the Department. However, from our review of the minutes, we noted that in the periods 1996 to March 1999 and June 2000 to November 2001, the committee did not discuss the project each quarter.

5.95 The CSDS contract stated the committee's responsibilities, some of which included:

- approving the global budget and revisions;
- approving the global schedule and revisions;
- ensuring the project was properly managed;
- establishing the project priorities; and
- approving the fiscal year and overall budget requirements.

5.96 Because of the lack of detail in the minutes, we were unable to determine if the committee was fulfilling these responsibilities. While there were many references to CSDS in the period from March 1999 to May 2000, they suggested that discussions were of a project update nature, rather than actual decision-making as envisaged by the contract. We expected key decisions regarding the project to be noted in the minutes.

Non-compliance with legislation

Public Purchasing Act

5.97 We reviewed the *Public Purchasing Act* to determine if the CSDS project was in compliance. Section 3(1) of the Act states, "Except as otherwise provided in this Act or in the regulations, each department shall purchase its services and supplies through the Minister." This section requires departments to obtain approval for purchases from the Minister of Supply and Services.

5.98 When the Minister of Supply and Services granted the exemption to the Department for the CSDS project, the Minister also approved a purchase order for $4.5 million giving the Department authorization to spend this amount on the project. The Department requested a purchase order alteration in March 1999, when payments to the contractor were approximately $9.9 million. Supply and Services approved the Department's request in April 1999.

5.99 Supply and Services indicated that the April 1999 approval adequately covers the Department with respect to the requirements of the Act, despite the fact that it was granted after the money had been spent.

5.100 Payments totalling approximately $5.4 million were made without prior approval from the Minister of Supply and Services. For the period of time when this money was being spent, the Department was in violation of the *Public Purchasing Act*.

Non-compliance with government policy

5.101 A government policy requires payments to be in compliance with applicable legislation before they are approved. This was not the case for some of the payments relating to the CSDS project. Payments should have been stopped when they totalled the $4.5 million approved by the original purchase order. In order for the Department to be in compliance with the *Public Purchasing Act,* further payments for the CSDS project should not have been made until the Minister of Supply and Services approved an alteration to the purchase order.

Government policy

5.102 At the time of the CSDS project, there were no government policies relating to the management of information technology projects. The government's weakness in the area of project management was one of the findings in a report from Grant Thornton entitled "A Financial Review of the Province of New Brunswick September 30, 1999". The report stated:

> *Individual departments cannot afford to keep people with the skills necessary to manage major projects, as each department only has very large or specialized projects periodically. The central government should carry the specialized skills given the volume of new IT development that occurs across all departments.*

5.103 In response to the Grant Thornton report, Supply and Services indicated that it is in the process of defining strategies for the management of information technology projects. Although this process is not complete, the PSO believes that the management of projects will be one of the main guidelines to be developed.

5.104 Effective 5 November 1997 the BOM required departments to seek BOM approval prior to entering into contracts where there were exceptional circumstances or where the initiative might have been sensitive to the department or the government. Even though this does not require departments to seek BOM approval for changes to contracts, we believe the BOM should be informed if there are changes in a contract of a nature that would impact the BOM's initial approval. This would be especially important if the circumstances resulted in a substantial change in the cost of the contract.

5.105 Once this BOM requirement came into effect, we believe that it would have been appropriate for the Department to go back to the BOM to obtain approval for the major changes in scope that affected the project. The BOM had been informed that the CSDS project was a $4.5 million dollar project that was estimated to take three years to complete. When the Department became aware the cost and time estimates were

materially inaccurate, it would have been prudent to obtain direction from the BOM on how to proceed with the project. The Department did not seek BOM approval for major changes from 1997 to 1999. However, from 1999 to the completion of the project, the Department had regular communication with the BOM.

5.106 In addition to the BOM's interest in increased cost and timing, it may also have been concerned about the impact of these changes on its 1995 decision to single source this project.

Recommendation

5.107 We recommended that the Department improve its processes for planning, managing and monitoring future information technology projects. Such improvements should address the following concerns raised in our review of the CSDS project. The Department should:

- **track, maintain and monitor complete cost information on projects from the planning stage through to the completion of the project;**
- **assign the overall responsibility for significant projects to a senior departmental official;**
- **establish regular monitoring and reporting of costs and time to established budgets. This information should be reported regularly to senior management;**
- **establish a process to estimate the impact of project changes on the cost and delivery of the initial project plans;**
- **ensure senior management approves all significant project changes;**
- **comply with terms of contracts; and**
- **ensure contract payments are only made if the Minister of Supply and Services has approved a purchase order for the contract. The amount of payments should not exceed the amount of the purchase order.**

Departmental response

5.108 The Department agreed with all the above recommendations related to its future information technology projects. It also provided the following commentary on the current operations of CSDS. As noted earlier in this chapter, our review focussed on the development process for the system, and not its effectiveness in meeting departmental needs.

> *The CSDS system has become an invaluable tool to the health care and social work professionals that provide services to the people of New Brunswick. The system is accessible anywhere in the province and information is shared between these*

professionals providing them a means to coordinate and jointly plan the delivery of services to clients. The system facilitates efficient referral for services and transfer of clients within and between the departments.

There is increased communication with partners referring clients for services, such as General Practitioners. Referral sources are now getting feedback on a more regular basis. These clients appreciate not having to update their physician on their treatment.

We have installed computers in hospitals and crisis centres across the province. Nurses and doctors in these locations now have access to CSDS, providing them with critical client information. The hospital or crisis centre workers can quickly determine if a client is followed in a different program and ensures that all that can be done for the client is being done.

In 2001, we provided services to over 100,000 clients. Information on the clients and services provided is available to users and management in the field by accessing some 40 reports on-line. Also, ad-hoc reports can be accessed through a "catalogue" of information that allows users to do cross tab analysis, providing endless possibilities for retrieving client information.

Chapter 6
Department of Public Safety
Office of the Fire Marshal

Contents

Background 113
Scope 115
Results in brief 116
Fire Prevention Act 118
Human resources 128

Department of Public Safety Office of the Fire Marshal

Background

6.1 The Office of the Fire Marshal (OFM) operates within the Police, Fire, and Emergency Services Branch of the Department of Public Safety. The OFM is the senior fire authority in the Province with respect to fire safety and prevention.

6.2 The OFM is accountable for the administration of the New Brunswick *Fire Prevention Act* as it relates to the 222 permanent, volunteer, and industrial fire departments in the Province including:

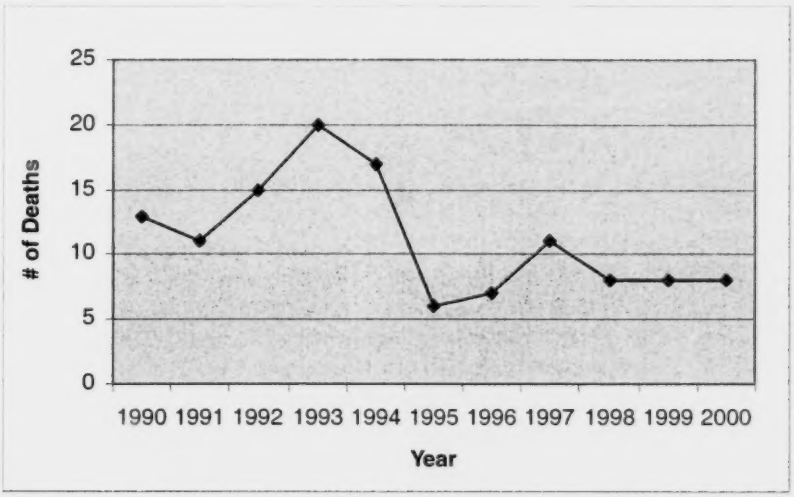
- 2 paid fire departments that do not use volunteers (Fredericton and Saint John);
- 14 composite fire departments (paid and volunteer fire fighters);
- 48 industrial fire departments; and
- 158 fully volunteer fire departments (68 are Local Service Districts and are funded and operated by the Department of the Environment and Local Government).

6.3 These fire departments are linked through nine regional Fire Fighter Associations, the New Brunswick Association of Fire Chiefs and the New Brunswick Association of Fire Prevention Officers. The OFM is the primary linkage between the Province and the municipal and provincial fire departments and their associations.

6.4 The *Fire Prevention Act* provides the OFM's authority and responsibilities. Proper administration and enforcement of the Act is of utmost importance; the ramifications of non-compliance with the Act can drastically affect public safety. Fire has the potential to affect each and every one of the residents of this Province.

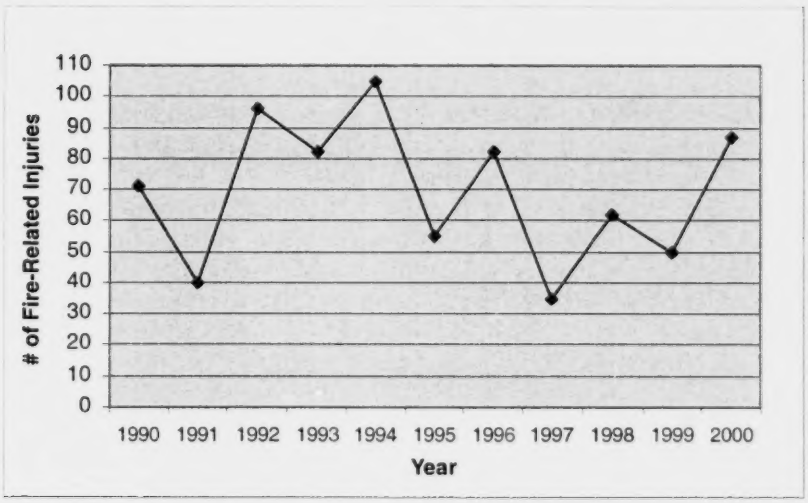
6.5 The number of fire deaths in New Brunswick has declined over the past several years. They are among the lowest in the country (per capita). Exhibit 6.1 shows the number of fire deaths in New Brunswick from 1990 to 2000.

Exhibit 6.1
Fire Deaths in New Brunswick 1990-2000



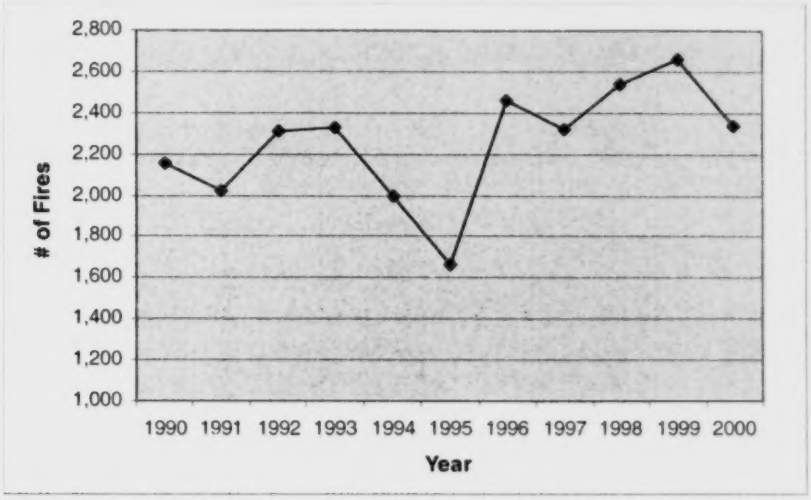
6.6 Although the number of fire deaths has declined over the past several years, the number of fire-related injuries and the actual number of fires over the past ten years have not. Exhibit 6.2 shows the number of fire-related injuries between 1990 and 2000. The number of fire-related injuries in 2000 exceeded the number of injuries in 1990 by 23%. Exhibit 6.3 shows the number of fires for these years as well. The number of fires in 2000 exceeded the number of fires in 1990 by 8%.

Exhibit 6.2
Fire Related Injuries in New Brunswick 1990-2000



6.7 The OFM employed 17 individuals at the time of our audit. This includes the eight Assistant Fire Marshals (AFMs) who work out of regional offices around the Province.

Exhibit 6.3
Number of Fires in New Brunswick
1990 - 2000



6.8 In 2001 the OFM performed approximately 2,500 first time fire inspections, 1,000 re-inspections, investigated approximately 200 fires, and reviewed approximately 800 building plans.

Scope

6.9 Because the Office of the Auditor General has an ongoing interest in the theme of safety, we felt it important to review the operations of the OFM in the Province. We began an audit of the OFM in October 2001. Our audit was substantially completed in May 2002.

6.10 Our audit objectives were:

To assess whether the Office of the Fire Marshal is adequately carrying out the provisions of the Fire Prevention Act.

To assess whether the Office of the Fire Marshal has appropriate human resource systems and practices in place to sufficiently deliver provincial fire prevention and protection programs that are dedicated to the reduction of fire related losses in lives, injury, and property.

6.11 We developed various criteria to assist us in conducting the audit. The comments in this chapter are organized by the criteria.

6.12 Our audit included documentation reviews and interviews with staff from the OFM and the Departments of Training and Employment Development (fire fighter training), Justice (insurance), Environment and Local Government (Local Service Districts), and Public Safety (information technology and human resources). We also interviewed some fire chiefs and representatives from the New Brunswick Association of Fire Chiefs. Our audit procedures covered the period up to and including 31 March 2002. We have used all information gathered

to support our findings, conclusions, and recommendations that are presented in this chapter.

Results in brief

Fire Prevention Act

6.13 The *Fire Prevention Act* is relatively well organized, comprehensive, and easy to follow. The duties and responsibilities of the OFM are well defined. For the most part, the OFM is aware of its duties and responsibilities under the Act. The OFM has shown initiative in making appointees aware of their duties and responsibilities under the Act through its interpretation document, awareness sessions, and OFM ID cards.

6.14 Section 2(1) of the Act gives the Fire Marshal responsibility "for the proper carrying out of the provisions of this Act". But key aspects of legislative compliance have not been incorporated into the OFM branch work plan and have generally not been assigned to employees. The OFM lacks formal monitoring and reporting systems to detect or report on non-compliance with the Act. Little, if anything, exists for a formal corrective process in cases of non-compliance.

6.15 We noted a number of instances where the OFM is not complying with the Act. These further emphasize the need to consistently monitor and report on compliance. Some significant items to note include:

- **Time deadlines for submitting fire reports, insurance reports, and insurance adjuster reports to the OFM are not monitored. Without these reports, the OFM is unable to compile its own statistical reports in a timely fashion. The reporting of fires is critical to the development and measurement of every local and provincial program dealing with fire safety. Without the co-operation of fire department chiefs, insurance companies and adjusters in reporting fires, it will be difficult to reduce the losses that are suffered each year. It is important to have up-to-date statistics for analyzing fire trends, problems, and emerging issues. They also assist in areas such as public education planning and identifying trends in fire loss.**

- **The OFM does not monitor to ensure building plans are filed in accordance with the Act. Not filing these plans is an offence and is punishable by law. Safe buildings are fundamental in fire prevention and appropriate design leads to safe buildings. These buildings are public places often occupied by large volumes of people. Ensuring all plans are filed and reviewed should be an important part of the OFM's work.**

- **The OFM is responsible for setting the standards for training firefighters. It is involved with the training of volunteer firefighters, but the OFM has not been very involved with training for paid firefighters. It is important that the OFM**

ensure that all firefighters receive the appropriate and proper level of training for their own safety as well as the safety of others.

Human resources

6.16 Neither the Department nor OFM has devised a system to define the OFM's staffing needs. Because the OFM's work impacts directly on public safety, it is important that the Department objectively determine the level of resources required to fulfil the legislated mandate.

6.17 Some areas of concern regarding workloads and the current staffing situation that we noted include:

- **On the basis that the majority of fire inspection files are annual inspections, the OFM is approximately 2.3 years behind in its inspections. Work is unevenly distributed among the Assistant Fire Marshalls (AFMs). Some have far fewer inspections to perform than others and some have to travel a much longer distance within their regions than other AFMs do. Most AFMs state they have no time to address public education or support the fire departments to the degree they would like to.**

- **Plan review officers only have time to review plans that have been filed; they do not follow up on plans that should have been filed but were not.**

- **Only about 10% of the 2001 fire reports and none of the 2002 fire reports had been input into the Fire Reporting System at the time of our fieldwork. The Minister has not received an annual report since 1995.**

- **Fire departments were told not to send in their fire inspection reports, fire orders, and fire investigation reports unless requested to do so. The OFM informed us it lacks the resources to review them.**

- **The OFM began to audit fire inspectors within fire departments to ensure inspection procedures are consistently applied Province-wide, but we were informed it lacks the resources to continue.**

- **Not all employees met the appropriate employment standards at the time they were hired. We examined six hirings and found that in three of the cases the hired candidate did not meet the requirements for the job.**

- **Although the OFM ensures that fire investigators holding the fire investigator appointment are adequately trained, it does not have a system in place to ensure that fire investigators holding the**

local assistant appointment are trained in a similar fashion. There is also no system in place to ensure that fire inspectors receive adequate training. The OFM does not have a formalized training plan in place for either fire inspectors or investigators and ongoing training appears to be inconsistent and sporadic.

Fire Prevention Act

Clearly defined duties and responsibilities

6.18 Our first criterion was:

> *The* Fire Prevention Act *should clearly define the duties and responsibilities of the Office of the Fire Marshal.*

6.19 The Act was generally well organized, comprehensive and easy to follow. We were pleased to note that in the majority of cases, the duties and responsibilities of the OFM were well defined.

6.20 The following are some areas of the Act that we feel may warrant clarification:

- The Act addresses training standards for fire fighters and most fire investigators but it does not address training standards for fire prevention officers and for local assistants acting as fire investigators. It is not clear why training standards for these two fire-related positions have been excluded from the Act.

- Some terminology may be cause for confusion. For example, section 5 of the Act states "The fire marshal shall in each year submit to the Minister a detailed report, in such form as the Minister may direct, which shall include particulars of all fires reported during the calendar year next preceding." "Calendar year next preceding" is a confusing description that should be defined in the Act.

- There is confusion between fire departments and the OFM regarding the definition of "sleeping accommodations" and what constitutes an apartment house with three or more self-contained units above the ground floor. It is important that this matter be clarified among the parties involved.

- In practice, building plans are filed with the OFM and are reviewed by OFM staff. However, the Act only states the requirement for filing plans; it is silent on the matter of whether all plans must be reviewed. While it is likely understood that a filed plan will be reviewed, perhaps the Act should state this.

OFM proposed amendments to the Fire Prevention Act

6.21 Through our audit work, we learned that several amendments to the Act have been proposed. We noted that a number of these amendments relate to the protection of lives. In particular, the OFM feels the Act should be amended to expand the circumstances under which a compliance order can be written. The OFM wants to be able to write compliance orders where the potential exists for the spread of

smoke, not just the spread of fire. For example, the National Fire Code requires door closures to be present on apartment doors to prevent the spread of smoke and fire throughout the building. Door closures are critical to prevent the spread of smoke, thereby increasing occupant safety.

6.22 Another amendment would allow the OFM to write immediate stop work orders. These immediate stop work orders would apply where work being performed on a building or structure violates applicable safety or building codes and standards, and there is an immediate public safety threat. An immediate stop work order could also be used where work is being performed prior to plans being submitted to the OFM for review.

6.23 A further amendment would provide the authority for the immediate evacuation of a building or premises where the occupancy level has been exceeded or a fire safety hazard exists. Alternatively, the OFM could require an immediate reduction of the number of occupants if this provided a solution to the dangerous situation. In either case, it again seems to be a significant safety related provision.

6.24 The amendments have been outstanding for about two years. Given the importance of this Act to the safety of New Brunswickers, we encourage the implementation of these amendments.

Recommendation

6.25 We recommended the Department pursue the implementation of the amendments proposed and consider the additional points we have raised to determine if further amendments are required.

Departmental response

6.26 *The amendments referenced along with some of the additional points raised via the audit will be advanced through policy or the legislative process. The Office of the Fire Marshal (OFM) with the assistance of our Policy and Public Affairs Division is presently active in this area.*

Conclusion

6.27 This criterion was met. The Act is relatively well organized, comprehensive, and easy to follow. With the exception of a few areas warranting clarification, the duties and responsibilities of the OFM were well defined.

Awareness of duties and responsibilities

6.28 Our next criterion was:

> *The Office of the Fire Marshal should be aware of its duties and responsibilities under the* Fire Prevention Act.

6.29 Section 2(1) of the Act notes that the Fire Marshal is responsible to ensure that all the provisions of the Act are properly carried out whether the section specifically applies to the Fire Marshal or to other

parties as stipulated in the Act. Ownership of the Act rests with the Fire Marshal.

6.30 During our audit, we were pleased to note that the OFM has undertaken several initiatives to ensure staff are well aware of duties and responsibilities assigned to them under the Act. The OFM's awareness system consists of three components:

- interpretation document;
- awareness sessions; and
- ID cards.

Interpretation document

6.31 OFM management has interpreted the entire *Fire Prevention Act* section by section and line by line in a document we will refer to as an interpretation document. Overall, we believe the OFM's interpretation of the Act is reasonable.

Awareness sessions

6.32 All individuals seeking an appointment under the Act, Local Assistants, Fire Investigators, and Fire Prevention Officers, are required to take an awareness session put on by the OFM. All OFM employees, with the exception of the administrative support staff and the office manager, hold appointments under the Act as Fire Prevention Officers or both Fire Prevention Officers and Fire Investigators. Local Assistants are generally fire chiefs or deputy fire chiefs within fire departments. The purpose of the awareness sessions is to make these individuals aware of the sections of the Act they will be responsible for upon receiving their respective appointments. Appointees are acting on behalf of the Fire Marshal; it is important that they be made aware of the duties and responsibilities associated with these appointments.

6.33 The interpretation document noted in the above section along with the Act and the regulations are used by the OFM in giving the awareness sessions. All participants take this documentation away with them upon completion of the session for future reference. Several individuals with appointments under the Act were asked about the relevance of this session and if they had any suggestions for improvement. Many noted that there is no test upon completion of the session; some feel there should be a mechanism to ensure they understand their duties and actually got something from the session. There is also no evaluation performed by session participants upon completion of the session. This would enable session participants to provide valuable feedback to the OFM and enable them to make improvements to the session. There is no refresher session offered on the Act even if the Act changes; many feel this would be beneficial.

Recommendations

6.34 We recommended that the OFM establish a testing and feedback mechanism for the awareness sessions. This would help to ensure the sessions are achieving the desired results.

6.35 We recommended that the OFM offer refresher training sessions on the Act to ensure appointees remain aware of their duties and responsibilities under the Act and to inform them of any changes made to the Act since the last session was given.

Departmental response

6.36 *Providing additional resources can be identified, testing, feedback and enhanced awareness sessions will be included in the new work plans.*

ID Cards

6.37 Upon completion of the awareness sessions, the OFM issues photo identification cards (ID cards) to all appointees. These ID cards are signed by the Fire Marshal and usually contain a paragraph on the back that lists the sections of the Act the appointee is responsible for. We commend the OFM for taking the initiative of issuing ID cards to appointees under the Act. It is a great way to make them aware of, and continually reinforce, the sections of the Act they are responsible for.

6.38 During our review of these ID cards, it came to our attention that controls over their cancellation are weak. Of concern to us and to many members of fire departments and OFM staff is the fact that these ID cards are good for life – there is no expiry date on them. The OFM relies heavily on fire departments to return ID cards when employees retire, leave the fire department, or change positions within the fire department. We have discovered that this has not occurred in many instances. An example of a risk is that individuals can enter any premises stating they are representing the Fire Marshal. As long as they hold their ID card, it will appear to entitle them to whatever privileges that go along with their appointment under the Act. An individual who has left their position might gain access to a secure site by presenting their OFM ID card.

6.39 It is very important that the OFM is aware of who is acting on its behalf in the Province. Individuals who have left the fire department should not have ID cards that enable them to act on the Fire Marshal's behalf.

Recommendation

6.40 We recommended that the OFM look into the possibility of having expiry dates on the OFM-issued ID cards used for appointment purposes (for example, three years, five years, etc.).

Departmental response

6.41 *All issued I.D. cards are presently being replaced by the Fire Marshal and include a 5-year automatic expiration date and database control mechanism.*

Conclusion

6.42 This criterion was met. For the most part, the OFM is aware of its duties and responsibilities under the Act. The OFM has shown initiative in making appointees aware of their duties and responsibilities under the Act by way of its interpretation document, awareness sessions, and OFM ID cards.

Policy and Procedures Manual

6.43 Our next criterion was:

The Office of the Fire Marshal should have appropriate (consistent) policies and procedures in place to carry out its duties and responsibilities as assigned under the Fire Prevention Act.

OFM Policy and Procedures Manual (P&P manual)

6.44 It is important that the OFM have policies and procedures in place that are consistent with the Act to assist it in administering its duties and responsibilities. The OFM issued its first P&P manual in the 1980s. It was issued to both OFM staff and fire departments. The purpose of the manual was to help fire departments understand the role and responsibilities of the OFM and to provide guidance on matters of mutual involvement.

P&P manual consistent with Act

6.45 The P&P manual was based on the 1986 Act and we are satisfied that in all material respects it reflects the intent of the Act. We reviewed the amendments to the Act since this time and we were satisfied that they did not have an impact on the P&P manual.

Does P&P manual assist in administering the Act?

6.46 One of the most important things we looked for during our audit of this criterion was whether the P&P manual provides guidance to users relative to the requirements under the Act. Certain sections of the Act give the OFM discretionary power. For example, section 4(2)(c) states that "the fire marshal may from time to time inspect...". We examined the P&P manual to determine if it assisted employees of the OFM by providing guidance as to when they should exercise these powers. We found that the manual did this. For example, the manual provides guidance to users as to when the Fire Marshal would get involved in a fire investigation, what types of buildings to inspect and the scheduled frequency of these inspections. We were pleased to note that, in the majority of cases, the P&P manual provides good guidance to users and is consistent with the Act.

New P&P Manual

6.47 During our fieldwork, we noted that the OFM began a new P&P manual in 2000 but more than half of the new manual remains in draft form and none of the drafts have been issued. No attempts have been made to complete the manual since 2000.

6.48 It is important that fire departments have the most current procedures to follow in performing their duties. This will help to ensure a consistent level of service delivery across the Province.

Recommendation

6.49 We recommended the OFM complete the P&P manual it started in 2000 as soon as possible.

Departmental response

6.50 *Examination and development of policies and procedures will be undertaken. [A] new position secured through the Provincial Internship Program will assist in this regard.*

Conclusion

6.51 This criterion was met. Although the OFM P&P manual was issued in the 1980s, we found, for the most part, that it remains consistent with the current *Fire Prevention Act*. The manual helps to clarify some sections of the Act and provides guidance to users.

Planning work to ensure legislative compliance

6.52 Our next criterion was:

Key aspects of legislative compliance should be incorporated into the Office of the Fire Marshal and individual work planning.

6.53 Section 2(1) of the Act states,

The Lieutenant-Governor in Council may appoint a fire marshal for the proper carrying out of the provisions of this Act and the regulations and such other duties as may be assigned to the fire marshal by the Minister.

6.54 A means by which the OFM could ensure compliance with specific sections of the Act would be to assign these sections to OFM employees via work plans. Each year the employees could be evaluated on how well, or to what degree, they performed the tasks in their work plans. These work plans should all be tied into the OFM's work plan to ensure everyone is working towards a common goal.

OFM/Branch Work Plan

6.55 We reviewed the OFM's work plan and were disappointed to note that aspects of compliance with the Act were not incorporated into the work plan.

6.56 The involvement of representatives from all staff levels would be potentially beneficial in the creation of the OFM work plan. This would help staff to see the "big picture" and it would provide additional sources of creative ideas. Staff we interviewed informed us that the work plan had not been clearly communicated to them, further emphasizing the importance of staff involvement.

Recommendations

6.57 We recommended that the OFM incorporate compliance with the Act into its work plan.

6.58 We recommended that OFM management include OFM staff from all levels in the creation of the OFM work plan where possible. It should be clearly reviewed and discussed with staff so they see the "big picture" and know where they fit in with the organization.

OFM employee work plans

6.59 We determined there are no formal works plans for OFM employees where key aspects of legislative compliance could be assigned. Two employees, via their own initiative, have devised their own work plans to help organize their work.

Recommendation

6.60 We recommended the OFM assign duties for specific sections of the Act to individual employees and monitor them to ensure they are completed.

Departmental response

6.61 *Work plan development will be inclusive of all OFM staff and designed specifically as directed. We recognize that certain activities have lagged, but we are addressing them to catch-up and ensure that they remain current henceforth.*

Conclusion

6.62 This criterion was not met. We were not satisfied that compliance with the Act has been addressed. Key aspects of legislative compliance have generally not been assigned to employees. While there is an overall OFM work plan, it does not appear that all key aspects of the legislation have been incorporated into it.

Monitoring and reporting on compliance

6.63 Our next criterion was:

> *The Office of the Fire Marshal should monitor and report on compliance with the* Fire Prevention Act *and take corrective action where necessary.*

6.64 The *Fire Prevention Act* gives the OFM its mandate, duties, and responsibilities. The responsibility for this legislation is clearly with the Fire Marshal.

6.65 In our opinion, the Fire Marshal should monitor and report on compliance with the Act on a regular basis so that corrective action may be taken where necessary.

6.66 We interviewed OFM management to determine what monitoring and reporting processes are in place regarding compliance with the Act as well as what corrective action is taken where non-compliance has occurred. A number of OFM employees and fire department personnel were also interviewed, documents were examined, and the Act was reviewed in detail.

Monitoring compliance with the Act

6.67 There are no formal inspection standards and procedures in place to detect non-compliance with the Act. Even though section 2(1) of the Act clearly states that the Fire Marshal is responsible for "the proper carrying out of the provisions of this Act", there are no systems in place to monitor the degree to which the OFM and outside parties are in compliance with the Act. No one has been assigned responsibility for monitoring compliance.

Recommendation

6.68 We recommended that the OFM develop a formal process to monitor the degree to which the Act is complied with.

6.69 We noted some instances of non-compliance with the Act by the OFM that we feel further emphasize the need to consistently monitor and report on compliance. These include the following:

- The OFM is not reporting on a yearly basis to the Minister (there has been no annual report since 1995).

- Time deadlines as stipulated in the Act are not monitored by the OFM. For example, fire chiefs are not reporting fires within fourteen days of receiving the call, insurance reports are not coming in within ten days of the fire, and insurance adjuster reports are not coming in within three days of completing the adjustment. The OFM felt the onus of time deadlines was on the party stipulated in the Act and was not for the OFM to enforce. Without these reports, the OFM is unable to compile its own statistical reports in a timely fashion. These statistical reports are critical to the development and measurement of every local and provincial program dealing with fire safety.

- The OFM does not monitor to ensure building plans as specified in the Act are filed with the OFM. During our audit, we found some plans that should have been filed with the OFM that were not. Not filing the specified plans is an offence and is punishable by law. We were informed by OFM staff that although charges may be laid, they have not done so. We were surprised to learn this. The OFM's mandate states that it is responsible to deliver provincial fire prevention and protection programs that are dedicated to the reduction of fire related losses in lives, injury, and property. Safe buildings are fundamental in fire prevention and appropriate design leads to safe buildings; ensuring all plans are reviewed should be an important part of the OFM's work. Examples of building plans that are to be filed with the OFM include schools, nursing homes/special care homes, daycares, apartments, churches, offices, restaurants, stores, hotels, and hospitals. These buildings are public places often occupied by large numbers of people. It is important that they are safe.

- The OFM is responsible for setting the standards for training firefighters. The OFM is involved with the training of volunteer firefighters, but is somewhat lax when it comes to paid firefighters. The paid fire departments have been acting independently regarding the training of their firefighters. It is important that the OFM ensure that all firefighters receive the appropriate and proper level of training for their own safety as well as the safety of others.

- The OFM does not monitor the method for delivering fire orders. Fire orders are issued by fire inspectors to property owners as a result of a fire inspection where repairs or modifications are required to bring a building or other structure up to code regarding fire safety. The Act stipulates that fire orders are either to be hand delivered to the property owner or to be sent via registered mail. Sometimes only regular mail is used where orders are not hand-delivered. If orders are not hand-delivered or sent via registered

mail, the OFM does not have any assurance that the orders have been received.

- The OFM's primary source of funding consists of a 1% insurance levy collected from insurance companies transacting the business of fire insurance within the Province. The Act states that the levy applies to fire premiums relating to automobiles, but this is not being imposed. This could be an additional source of revenue for the OFM.

Recommendations

6.70 We recommended the OFM take immediate corrective action to ensure there is compliance with the following:

- **an annual report should be submitted to the Minister;**
- **time deadlines should be monitored;**
- **fire and insurance reports should be submitted on time;**
- **all building plans specified in the Act should be filed;**
- **there should be volunteer and paid firefighter training standards set by the OFM;**
- **the method of fire order delivery should be monitored; and**
- **the OFM should consider imposing a levy on fire premiums relating to automobiles.**

6.71 The OFM should carefully monitor compliance in the future. In effect, we are recommending the Fire Marshal take a proactive role and "champion" the Act.

Reporting on compliance with the Act

6.72 The OFM is unable to state the degree to which the OFM or outside parties are in compliance with the Act as there is no monitoring system in place. Therefore, it did not surprise us that no reporting is done inside or outside the OFM.

Recommendation

6.73 We recommended that the OFM develop a formal process to report on the degree to which the Act is complied with. Since compliance with legislation would seem to be such a key measure of effectiveness reporting in this safety organization, we recommended that the degree of compliance be reported in the Department's annual report.

Corrective action

6.74 Since there is no formal monitoring system in place, the OFM is not in a position to take corrective action where non-compliance has occurred.

Fire statistics

6.75 The reporting of fires is critical to the development and measurement of every local and provincial program dealing with fire safety. Equally important as the submitting of fire and insurance reports, is the inputting of this information into the Fire Reporting System on a consistent and regular basis by OFM staff.

6.76 In 2001, the OFM updated the Fire Reporting System with five years of fire reports (1996-2000). The annual report to the Minister cannot be prepared unless these statistics are in the system. We commend the OFM for getting the statistics up to date, however, a five-year backlog is excessive. Although the 1996-2000 statistics have been updated, the Minister still has not received an annual report for these years.

6.77 Five years is a very long time for fire departments to go without having any statistical reports. Fire departments are only informed of the dollar losses resulting from fires in their areas by way of the OFM's statistical reports. It is important to have up-to-date statistics for analyzing fire trends, problems and emerging issues. Information collected yearly assists in areas such as public education planning and identifying trends in fire loss.

6.78 Since the five years of fire reports have been input into the Fire Reporting System, the fire reports have begun piling up once again. The administrative support staff only input them into the system when they have "nothing else to do".

6.79 A few of the larger municipal fire departments have the capability of having their fire reports downloaded by the OFM as these fire departments have software compatible with the Fire Reporting System at the OFM. An internet version of the Fire Reporting System for fire departments would be of great assistance in providing more up-to-date and accurate fire statistics. It would also reduce the inefficiencies of keying information into the Fire Reporting System from manual fire reports and would allow more time for quality control. This has been on the agenda for a few years now but no progress has been made.

Recommendations

6.80 We recommended the OFM get all of the fire reports into the Fire Reporting System on a timely basis and ensure they are kept up to date.

6.81 We recommended the OFM review the benefits and costs of implementing an Internet version of the Fire Reporting System for use by fire departments.

Departmental response

6.82 *Compliance with the* Fire Prevention Act *is to be incorporated as part of our plan development exercise. An Annual Report will be provided to the Minister supported by a more proactive monitoring of fire reports and timely filing of building plans. Enhancements presently being incorporated into the fire-reporting system, will be Internet-accessible, compliant, and ensure file/date delivery will be more closely monitored.*

Conclusion

6.83 This criterion was not met. The Fire Marshal has not taken a proactive role with respect to section 2(1) of the Act. There are no

formal monitoring or reporting systems in place to detect or report on non-compliance with the Act. And little, if anything, exists for a formal corrective process in cases where non-compliance has occurred. As a result, fire and insurance reports are not being submitted on time or sometimes not at all. This affects the timeliness and completeness of the OFM's statistical reports that are used to identify fire trends and target public education programs. Many building plans that are required to be filed with the OFM often are not and, therefore, cannot be reviewed to ensure they are designed with the appropriate fire safety precautions. Paid firefighters often receive training without input from the OFM. It is important that all firefighters in the Province receive consistent and proper training for their own safety and the safety of others.

Human resources

Defining staffing needs and preparing action plans to address those needs

6.84 Our first two criteria under human resources were:

Staffing needs should be clearly defined, and

Action plans should be prepared to ensure staffing needs are met.

No systems in place to define staffing needs

6.85 Through our audit work, we determined that neither the Department nor OFM has devised a system to define the OFM's staffing needs. They have not systematically reviewed the services the OFM provides (and the level to which they are provided) and the number of qualified staff required to properly deliver them. Work has generally been assigned to employees based on historic practice.

Does the OFM require additional staff?

6.86 During our audit work, staff expressed various concerns regarding their workloads and the current staffing situation. From the opening meeting of our audit, departmental officials appeared to be of the opinion that the OFM required more resources. But, with the exception of recognizing the need to hire an additional plan review officer to assist with the large number of plan reviews for the Province, additional staff has not been requested. We noted some areas of concern ourselves. They include the following:

- There are 5,712 open inspection files for the OFM and only 3,500 inspections were performed overall in 2001, including re-inspections. If the re-inspection factor of approximately 40% is removed, only 2,500 new inspections were performed in 2001. "Open" inspection files are all the buildings the OFM has on its list to inspect. Staff were unable to tell us how many of the 5,712 files were annual inspections but estimated that the majority are. On the basis that the majority of the files are annual inspections, the OFM is approximately 2.3 years behind in their inspections. The 5,712 files include such buildings as schools, nursing homes/special care homes, daycares, apartments, churches, offices, restaurants, stores, hotels, hospitals and arenas. These are buildings that are to be inspected for licensing purposes, accreditation purposes, under agreements with government departments (for example, schools), or

according to the OFM's own internal policy. We were informed that inspections are performed on a priority basis – highest priority is placed on those inspections for licensing and accreditation purposes as well as those under agreements with government departments.

- Work is unevenly distributed among the Assistant Fire Marshals (AFM). One AFM has 472 open inspection files while another has 879. The number of actual inspections performed by the AFMs in 2001 ranged from 240 to 633.

- Each AFM is responsible to perform their duties within one of eight regions. The travel distances within the regions vary widely from one AFM to another. The distances range anywhere from 80 km to 150 km. The AFM with the largest number of inspection files also has the longest distance to travel while the AFM with the smallest number of files has the shortest distance to travel.

- Most AFMs informed us they do not have the time to address public education or to support fire departments to the degree they would like to. Both of these functions are components of their job responsibilities.

- The two plan review officers only have time to review plans that have been filed; they do not follow up on plans that should have been filed but were not.

- The Fire Marshal believes that more than one person is required to perform the public education function within the OFM.

- Only about 10% of the 2001 fire reports and none of the 2002 fire reports had been input into the system at the time of our fieldwork. The Minister has not received an annual report since 1995.

- Staff informed us that there are insufficient resources to dedicate to reviewing the Act for additional changes.

- Fire departments were told by the OFM not to send in fire investigation reports, fire inspection reports, or fire orders unless they were requested to do so as there are insufficient resources to review them.

- Time deadlines as stipulated in the Act are not monitored by the OFM.

- The OFM began to audit the fire inspectors within the fire departments to ensure inspection procedures are consistently applied Province-wide, but OFM staff informed us they lack the resources to continue.

6.87 The concerns addressed above may indicate there is a need for additional staff, but this may not necessarily be the case. There could be other factors involved as well, such as lack of work plans, lack of workload measurement, various approaches to planning, and so on. These concerns support the need for a work measurement study to be performed by the Department.

Conclusion

6.88 These criteria were not met. Staffing needs have not been clearly defined and there is no system in place to define staffing needs.

Recommendation

6.89 We recommended the Department perform a work measurement study to determine the correct number of qualified staff required to properly deliver the services the OFM is mandated to provide. Once this study is completed, the OFM, in cooperation with the Human Resources Branch of the Department, should implement an action plan to address the needs identified.

Departmental response

6.90 *The Fire Marshal had only recently commenced his new duties when the audit was conducted. As part of his new responsibilities and in an effort to ensure that we remain responsive to the needs of the Fire Service,* [we] *have requested that he review the tasks that are currently being performed by his Office. This review will be done in consultation with staff and the Human Resources Branch. The purpose of the review will be to identify any efficiency and effectiveness changes that will improve our service. However, if additional resource needs are identified, this will have to be considered in relation to the budget requirements of the department as a whole.*

Job specifications and descriptions

6.91 Our next criterion was:

> *Job specifications and descriptions should be available that outline job responsibilities, educational requirements, and work experience requirements.*

6.92 In order for OFM employees to properly deliver provincial fire prevention and protection programs that are dedicated to the reduction of fire related losses in lives, injury, and property, they must be fully aware of their job duties. We interviewed OFM management, including the OFM's Human Resources Advisor within the Department of Public Safety, to determine the existence of job specifications and descriptions and what they entail. We reviewed all position description questionnaires (PDQs) available for all employees as well as several job ads/ competitions. We also had all employees review their own PDQs to ensure they were current and relevant given their present job duties.

Job ads/competitions

6.93 All job ads/competitions that were examined listed job duties, educational requirements, and work experience requirements.

Position Description Questionnaires (PDQs)

6.94 PDQs were examined for all permanent staff. All PDQs contained job duties, educational requirements, and work experience

requirements. One was in "draft" form as it had not been updated for a number of years.

6.95 We asked all OFM staff to review their own PDQ for accuracy and to assess whether it is still current. As a result of this review, we discovered that three PDQs did not reflect current duties.

Recommendation

6.96 We recommended that all PDQs be reviewed periodically to ensure they are still current and are updated or re-written where they are not.

Departmental response

6.97 *The duties to be performed by employees will be clearly outlined in their workplan or job description. Under the performance management system that will be implemented in the new year throughout the Department, employees will have the opportunity to keep their workplans up to date so that they reflect their current responsibilities. As suggested in the report, this mechanism will ensure that the staff are fully aware of their job duties. The new Employee Development and Appraisal System will provide a mechanism to integrate the strategic goals of the Department into the individual work plans. Employees will have clearly defined job performance expectations and will receive on-going feedback about their performance. Their training needs will also be identified through this system.*

Conclusion

6.98 This criterion was partially met. All position description questionnaires (PDQs) and job postings/competitions examined outlined job responsibilities, educational requirements, and work experience requirements but some PDQs were not accurate and needed to be updated or re-written.

Appropriate employment standards

6.99 Our next criterion was:

The Office of the Fire Marshal should ensure that all of its employees meet appropriate employment standards.

6.100 This criterion was directed at the Department's recruitment practices. We wanted to determine whether the Department had mechanisms in place to ensure that when it hires new OFM employees, these employees meet appropriate standards.

6.101 Employment standards for purposes of this criterion include the qualifications, educational backgrounds, and work experience requirements the desired candidates should possess. We proceeded by examining the process for hiring six of the seventeen employees.

Did candidates meet appropriate employment standards?

6.102 In three of the six cases we examined, it seemed clear that the most qualified candidates were chosen for the job. The successful candidates appeared to be the most qualified among all candidates who applied and they met the employment standards for the job. However, in three instances the employment standards had to be lowered.

6.103 In the first case, there were no applicants with the required years of experience. In the second case, the highest-rated candidate did not have the required years of experience or background and did not demonstrate technical competence. In the third case, the individual who was hired lacked both the experience and educational requirements for the job.

6.104 The fact that individuals are being hired who do not meet the full employment standards for the job is of concern to us. This is especially so in the area of public safety. Hiring inexperienced staff may have a direct impact on health and safety, especially in the initial stages of employment. We do recognize, however, that the Department has a process of mentoring and on-the-job training designed to ensure employees are functional in their jobs.

Recommendation

6.105 We recommended that employment standards not be lowered to meet the qualifications of the existing applicants.

Comments on fire service background

6.106 Whether or not an AFM should have a fire service background is a debatable topic within the OFM and fire departments. Often, the competition will state that a fire background is "desirable". Four of the eight AFMs have a fire background. Currently, the bulk of the AFM's work involves fire inspections which requires a technical background. As part of their job duties they are also to perform fire investigations, coordinate public education programs, and support fire departments. It could be argued that a fire background is required for these duties. Numerous people told us that having a fire service background greatly helps in a fire investigation. But, we are not in a position to determine whether or not a fire service background is essential.

Recommendation

6.107 We recommended the Department/OFM look into whether a fire service background is a desirable or an essential requirement of the AFM position.

Departmental response

6.108 *Since the Department of Public Safety was created in April 2000, we have made significant improvements in our human resource management practices. Among our other things, we have formally documented our recruitment process from start to finish including the screening of applicants and the verification of references.*

Conclusion

6.109 This criterion was not met. We found three instances out of six where the successful candidate did not meet the employment standards for the job. OFM employees deal with the protection of lives as part of their everyday job function. Given that, it is of utmost importance that employees are hired that meet the full employment standards for the job.

Adequate training

6.110 Our next criterion was:

The Office of the Fire Marshal should ensure that all fire inspectors, fire investigators, and plan reviewers are adequately trained.

6.111 Many people act on behalf of the Fire Marshal as a result of their appointments under the Act; therefore, it is important that the OFM ensure that all of these people are adequately and properly trained.

6.112 This criterion extends outside the OFM. It applies to the OFM's process for ensuring adequate training for all fire inspectors and fire investigators in the Province, not just those within the OFM. Some fire departments have their own fire inspectors and fire investigators who act under appointments issued by the Fire Marshal.

6.113 We interviewed OFM management, including the OFM's Human Resources Advisor within the Department of Public Safety, and we surveyed OFM staff. We also reviewed course documentation, employee performance appraisal forms, and employee personnel files for evidence of proper training.

Fire inspectors

6.114 By the authority of the Fire Marshal, fire inspectors inspect classes of public and privately owned buildings, as specified in the *Fire Prevention Act*. They do so on a scheduled frequency, upon the receipt of a complaint, or on request to ensure compliance with fire safety issues identified in the National Building Code, the National Fire Code, and provincial legislation and policy. Fire inspectors may issue Fire Marshal's orders to building owners or agents to comply with codes and legislation when violations are identified.

6.115 Fire inspectors have been appointed as either fire prevention officers (FPOs) or local assistants (LAs) under the Act. Both appointments entitle the appointee to act on behalf of the Fire Marshal for several sections of the Act, including those sections relating specifically to fire inspections. Fire inspectors within the OFM are FPOs (the eight AFMs), while those within fire departments are either LAs or FPOs. LAs are generally fire chiefs or deputy fire chiefs. The fire departments that have fire inspectors are generally those within the cities and a couple of towns.

OFM fire inspectors (AFMs)

6.116 To receive an appointment as a fire prevention officer the AFM must take an awareness session on the Act put on by the OFM. The session is approximately three to four hours in duration. AFMs are also to hold a Certified Engineering Technology certificate or be a journeyman in a related trade, as well as have experience in fire inspections or building inspections of public buildings. If they lack the desired level of experience, on-the-job training and mentoring is performed. On a couple of occasions, the OFM has brought back retired employees of the OFM to help train the new AFMs. The AFMs' manager is readily accessible to them.

6.117 The OFM does not offer training on the National Building or Fire Codes; therefore, all AFMs are enrolled in building codes training with the New Brunswick Building Officials Association upon being hired.

6.118 Technical sessions are currently held in-house every six months for the AFMs and the plan review officers (PROs). Sometimes speakers are brought in to discuss important issues or to give specific training in a certain area. AFMs and PROs have the opportunity to suggest topics for discussion.

6.119 We commend the OFM for holding these sessions; it is important that employees be brought together periodically to discuss current issues and topics and receive training as a group. However, other OFM staff may benefit from these sessions as well, so it may be advisable to broaden the audience for these sessions.

Recommendation

6.120 We recommended that the OFM consider whether the technical sessions held for AFMs and PROs should be held more frequently than twice per year and whether it would be beneficial to include all staff.

Fire department fire inspectors

6.121 The training requirements for fire department fire inspectors are less stringent than for OFM fire inspectors. Other than the same initial awareness session on the Act, neither initial nor ongoing training related to fire inspections is provided to fire departments by the OFM. While we see the awareness session as a valuable orientation tool, the awareness session does not train an individual on how to be a fire inspector. It merely makes them aware of what sections of the Act they are responsible for with their appointment as a FPO or a LA.

6.122 Further, the OFM does not verify the inspectors' backgrounds prior to issuing their appointments to ensure they are appropriately qualified to perform fire inspections. Specific fire inspection training obtained by fire departments is reliant upon municipality budgets. The OFM has no mechanism in place to ensure a consistent fire inspection practice is in place for the Province or that fire inspectors are adequately and properly trained. There is risk here for inconsistent service delivery across the Province. The OFM also does not monitor fire departments in the performance of their fire inspections.

6.123 The Act may not mandate the OFM to set the training standards for fire inspectors but, in our opinion, there is value in the Fire Marshal ensuring inspectors are appropriately trained. The mere fact that FPOs and LAs are acting on behalf of the Fire Marshal is reason enough.

Recommendation

6.124 We recommended the OFM take an active role in ensuring that all fire prevention officers responsible for fire inspections in the Province are adequately trained.

Fire investigators

6.125 By the authority of the Fire Marshal, fire investigators are to investigate every fire or explosion where property has been destroyed or damaged to determine whether the fire or explosion was the result of negligence, carelessness, accident, or design. Fire cause determination and point of origin is to be established for all fires.

6.126 Fire investigators have been appointed as either fire investigators (FIs) or local assistants (LAs) under the Act. Both appointments entitle the appointee to act on behalf of the Fire Marshal for several sections of the Act, including those sections relating specifically to fire investigations. Fire investigators within the OFM are FIs (the eight AFMs), while those within fire departments are either LAs or FIs.

6.127 To obtain an appointment under the Act as a fire investigator (FI), the individual must complete the appropriate course level with the Canadian Fire Investigation School (CFIS), be employed as a fire investigator, and take the awareness session on the Act put on by the OFM.

6.128 The appointment process to become an LA is quite different. The only thing individuals must take is the awareness session on the Act put on by the OFM. They do not have to complete any courses with the CFIS. These individuals, by way of their appointments as LAs, may perform fire investigations with or without training through the CFIS.

Recommendation

6.129 We recommended the OFM ensure that local assistants who perform fire investigations have the same Canadian Fire Investigation School training as those who hold appointments as fire investigators.

CFIS refresher training and certification

6.130 No refresher courses are offered through the CFIS to current fire investigators. It was brought to our attention that the CFIS has recently adopted a certification program from the Manitoba Office of the Fire Commissioner. It meets the requirements of the National Fire Protection Association code 1033, "Professional Qualifications for Fire Investigator", and is accredited with the International Fire Service Accreditation Congress. Individuals who receive certification through the School will have to be re-certified every five years. Certification is not a requirement to receive an appointment as a fire investigator under the Act. Certification requires the completion of an additional course level through the School as well as a written certification exam.

6.131 It is important that all fire investigators' knowledge and skills be kept current. For example, someone who took the CFIS course in the 1980s may not be as up to date on current methods as someone who took the course in 2002.

Recommendation

6.132 We recommended the OFM consider the costs and benefits of certification through the Canadian Fire Investigation School for all

fire investigators. If it is determined that this is not a feasible solution, the OFM should ensure that those not certified receive refresher training periodically to ensure their skills and knowledge are kept current.

Departmental response

6.133 *Fire investigator training is presently available and based on training standards developed by Manitoba and shared with the OFM as a result of the NB/Manitoba agreement. The Fire Marshal will incorporate training as a requirement for all future fire investigator appointments and will develop a protocol regarding refresher training.*

6.134 *The Fire Marshal will make available investigative training sessions for all OFM professional staff. OFM will adhere to the refresher protocol referenced above.*

6.135 *Additional inspections training for fire prevention officers will be examined as part of the overall OFM resource allocation exercise.*

Plan reviewers (plan review officers)

6.136 Under the authority of the *Fire Prevention Act*, Plan Review Officers (PROs) review plans and specifications for the construction, conversion, or structural alterations of buildings such as schools, nursing homes/special care homes, daycares, apartments, churches, offices, restaurants, stores, hotels and hospitals. They also review plans and specifications for the construction, establishment, modification, or enlargement of buildings/premises for the storage of more than 3,000 litres of flammable fuels and more than 10,000 litres of combustible fuels.

6.137 They determine and direct that proposed work meets with the intent of the National Building Code, National Fire Code and other regulations/standards adopted under the *Fire Prevention Act*, specifically in the areas of life and fire safety equipment and protection. They provide technical support to AFMs, fire departments, engineers and sprinkler contractors.

6.138 PROs provide interpretations and rulings on National Codes and Standards to designers/consultants, provincial government departments, building owners, potential builders/renovators, municipal building inspectors, planning officers, and contractors on fire protection systems.

6.139 There are only two PROs for the Province and both are employed by the OFM. To be hired as a PRO in the first place, the individual must be a Certified Engineering Technologist (CET). There is also a certain degree of experience and codes knowledge that is required. If the individual did not have the desired level of experience or codes knowledge, on-the-job training is performed. As with the AFMs, all PROs are enrolled in building codes training when hired.

Conclusion

6.140 This criterion was not met. While we did note that the OFM ensures that fire investigators holding the fire investigator appointment are adequately trained, the OFM does not have systems in place to ensure that fire inspectors, or fire investigators holding the local assistant appointment, are adequately trained. There is also no ongoing formalized training plan in place and ongoing training for fire investigators and fire inspectors appears to be inconsistent and sporadic.

Employee performance appraisal

6.141 Our last criterion was:

> *Employee performance should be reviewed at least annually in an appraisal report. Performance should partially be based on the degree to which work performance meets regional objectives or work plans.*

6.142 It is important that employees receive feedback on their performance periodically so that good performance can be recognized and unsatisfactory performance can be addressed. OFM management told us they address specific concerns as they arise and there are no surprises at performance appraisal time.

6.143 We interviewed OFM management, including the OFM's Human Resources Advisor within the Department of Public Safety, and we surveyed OFM staff regarding the performance appraisal process and the performance appraisal form.

6.144 We found that job performance has generally been reviewed formally each year in an appraisal report for all employees since 1999. Some employees mentioned that they have informal performance appraisals during the year as well.

6.145 However, appraisals are not based upon the degree to which work performance meets regional objectives or work plans as there are none. Instead, performance appraisals are based upon performance in general over the past year. If the individual was assigned a special project, that would be taken into consideration during the review. The current appraisal process does not appear to meet government policy, which requires employees to be informed of performance expectations and evaluated accordingly.

Recommendation

6.146 We recommended that key responsibility areas of all OFM positions be identified in work plans and key success indicators for each responsibility area be developed. Employee performance should be evaluated based on how well they met the key success indicators for each key responsibility area of their position.

Departmental response

6.147 *The duties to be performed by employees will be clearly outlined in their work plan or job description. Under the performance management system that will be implemented in the new year throughout the Department, employees will have the opportunity to keep their work*

plans up to date so that they reflect their current responsibilities. As suggested in the report, this mechanism will ensure that the staff are fully aware of their job duties. The new Employee Development and Appraisal System will provide a mechanism to integrate the strategic goals of the Department into the individual work plans. Employees will have clearly defined job performance expectations and will receive on-going feedback about their performance. Their training needs will also be identified through this system.

Conclusion

6.148 This criterion was partially met. While performance is generally reviewed annually in an appraisal report for all employees, formal work plans do not exist. Performance appraisals are not based on the degree to which work performance meets regional objectives or work plans.

Chapter 7
Department of Supply and Services
Cellular Phones

Contents

Background 141
Scope 141
Results in brief 142
Compliance with the Public Purchasing Act 142
Hardware and usage requirements 145
Information distribution 147
Departmental guidelines 147
Cell phone control 148
Matching government usage trends and providers' service plans 148
Payment approvals 150
Duties of telecom officers 150

Department of Supply and Services - Cellular Phones

Background

7.1 As noted in an issue of *Fortune* magazine, "Whoever said 'bigger is better' has never carried a cellular phone." These tiny devices – which are both shrinking in size and expanding in terms of capability - are an increasingly common feature of our everyday lives. And just as this convenient method of communication has become more common in society in general, so too has it become a more prominent part of the government's communication network. Based on supplier information, it is estimated that government (including departments, agencies, Crown corporations, regional health authorities and school districts) has over 3,100 cellular phones in service and spends at least $2.5 million each year on phones and cellular usage charges. To put this in some context, the Department of Supply and Services estimates that government has over 48,000 network landline accesses.

Scope

7.2 We began examining some issues around cellular phones in the fall of 2001. With the use of cellular phones increasing, we wanted to ensure that the government had adequate systems and practices in place to administer their acquisition and use.

7.3 Our audit objective was as follows:

To determine if the government has an adequate system in place to administer the acquisition and use of cell phones.

7.4 We developed eight audit criteria to assist us in determining if government was meeting this objective.

7.5 The first three relate directly to the Department of Supply and Services and its responsibilities under the *Public Purchasing Act*. The remaining criteria are also relevant to this Department for two reasons. First, like most entities in government, it is a user of cellular phones. And secondly, government policy gives the Department some overall responsibility for cellular phones. For instance, one departmental responsibility is "the negotiation, on behalf of the Government, of cellular telephone network service proposals and satellite telephone service proposals". Further, this same policy also makes the Department

responsible for "the management of the Government's Consolidated Telephone Billing system".

7.6 Since our work resulted in recommendations that cut across many government departments, we sought a response from the Board of Management. If there is a need for any government-wide policy direction or clarification in implementing these recommendations, the Board should be the source of such direction.

7.7 Our work included:

- a review of applicable government legislation and policy;
- a review of purchasing documentation and the tenders for cellular phones;
- a cross-government survey;
- interviews and follow-up verification in several government departments;
- downloading data from the consolidated billing for two months and reviewing a sample of charges for cellular phone services;
- a review of the 1995 Office of the Comptroller's "Telephone Costs Review"; and
- various discussions with a service provider.

Results in brief

7.8 While the Department of Supply and Services has tendered for cell phone hardware it is in violation of the *Public Purchasing Act* by not tendering for cellular phone airtime and long distance usage.

7.9 The Department should establish a government-wide approach for the analysis and procurement of cellular airtime and long distance packages, as it now does for hardware needs.

7.10 Government departments are not adequately controlling the assignment and use of cellular phones. Only two of twenty-one departments and agencies we contacted have written guidelines to ensure cellular phones and usage plans are assigned to employees based on identified need. While all departments and agencies but one have cellular phone listings, the user and identification number are not always identified. Six of twenty-one departments and agencies we surveyed do not monitor cellular phone charges for appropriateness and accuracy. And departments do not have an adequate system in place to ensure they minimize costs by selecting the usage plan that best matches the needs of their cellular phone users.

7.11 The duties of departmental telecom officers with respect to cellular phones are unclear.

Compliance with the *Public Purchasing Act*

7.12 Our first criterion was:

The Department of Supply and Services should ensure the tender for the purchase of the cell phone hardware and the usage plans is in accordance with the Public Purchasing Act *and Regulations.*

7.13 As highlighted in our 2001 Report chapter 9 "Department of Supply and Services – Purchasing", purchasing in accordance with the *Public Purchasing Act* (the Act) serves several important purposes. For one, it ensures "that all suppliers have a fair and equal opportunity to compete for government (provincial) contracts." For another, "if all suppliers have a fair and equal opportunity to compete, they will be encouraged to bid on contracts, pricing will be competitive and costs should be reduced."

7.14 Section 4(1) of the Act establishes public tendering as the basis for public sector purchasing and requires that all purchases of supplies over $5,000, and services over $10,000, be tendered unless exempted by the Act or Regulation.

7.15 In the case of cell phones we found that the Department has complied with the Act in one circumstance, but had not in the other. We discuss these in the following two subsections.

Cell phone hardware

7.16 Cell phone hardware was tendered in accordance with the Act for the year ended 31 March 2002. For the year ended 31 March 2003 a tender was issued, but not until May 2002. Normally it would be expected that the 2003 tender would have been issued so that the new contract would be effective when the previous contract expired. This is so purchases can continue to be made with no interruption and with the benefit of tendered pricing. We inquired as to why the delay and its effect. Departmental personnel stated that the tender was delayed because of substantial changes to the tender and that providers were slow in getting back to the Department regarding phones available. In fact, the new phone contract will be with the providers directly, not the dealers as in previous years. Departmental staff stated that only emergency needs were filled in the period for which no contract was in place and there were only a half dozen or so of these.

Cell phone usage

7.17 While most New Brunswickers can just pick up their home landline phone and talk as much as they wish locally for the basic fee, users of cell phones do not have that luxury. In fact, cell phone users have only limited "free" airtime minutes. And, unlike landline phones, when cellular users make long distance calls, they can incur separate charges for both airtime minutes and long distance usage.

7.18 A review of cell phone expenditures shows that airtime and long distance usage charges total over $2 million annually and have far surpassed hardware expenditures.

Airtime usage

7.19 At this time only two providers are able to supply government with cellular airtime usage. Both providers have, with no negotiating or bargaining, made a low usage plan available to all government cell phone users at a small discount. Any additional plans that the government might choose are the same as those offered to any business in the Province.

Long distance service usage

7.20 The two cellular network providers are also able to supply government with long distance service. Again, with no negotiating or bargaining, both have made a low volume long distance usage plan available to government at a small discount. The other long distance usage plans they offer are the same as those offered to any business in the Province.

No tendering for usage

7.21 The Department has never tendered for either long distance or airtime usage. Perhaps this is why government is not receiving significant discounts on most of the plans available; as noted, government is essentially being offered the same package of plans that most businesses can obtain. This seems unreasonable, especially when one considers that government has over 3,100 cell phones and spends over $2 million annually on usage charges.

7.22 We would like to note that the Department has been proactive in making available to cell phone users some cost reduction tools. For instance, it negotiated a government long distance rate when calling cards are used. All departments and agencies can obtain these calling cards and use them to cover long distance airtime for cell phone users. And the cost is under 10 cents per minute, a substantial saving when compared to the 20 cents or more charged on many long distance plans.

7.23 The Department of Supply and Services has also informed departments that many different usage plans are available to meet their long distance and cellular airtime needs, details of which can be obtained from the provider. Additionally it has informed departments that providers' representatives will help them match their usage needs with available usage plans in order to reduce costs.

7.24 In our opinion airtime and long distance usage are subject to the provisions of the *Public Purchasing Act*. Neither has been exempted from these provisions and, by not tendering, the Department is therefore in violation of the *Public Purchasing Act*. The Department should be putting both these services out to tender. As some providers may only be able to fulfil long distance requirements, the Department should consider the costs and benefits of tendering long distance and airtime usage separately. This will allow all providers to compete for long distance usage, thus ensuring all have access to providing that service and increasing competition for it.

7.25 Given the amount of business available one would expect that interest in obtaining this business would be high and significant savings could occur. One of the providers indicated to us that government was not achieving potential savings because it was not bargaining, or tendering, its usage requirements.

Conclusion

7.26 The criterion is partially met. The Department is complying with the *Public Purchasing Act* in purchasing cell phone hardware but, in not tendering for airtime and long distance usage, is in violation of the *Public Purchasing Act*.

Recommendation

7.27 We recommended the Department comply with the *Public Purchasing Act* and tender airtime and long distance usage for cell phones.

Departmental response

7.28 *The Department has not previously tendered for cell phone usage and long distance, as until recently, cellular services had limited competitive availability throughout the Province. In fact, in particular areas, a "monopoly" situation existed making it appropriate to acquire under section 27(1)g of the* Public Purchasing Act. *As the competitive availability in all areas of the Province has improved, the timing was more appropriate for the adoption of a policy to publicly tender for such services. This occurred in June 2002.*

7.29 *The Department will be tendering for cellular air time and cellular long distance rates by the spring of 2003, in conjunction with the new cellular hardware contract. This is consistent with the telecom procurement policy approved by the Board of Management at the request of the Department of Supply and Services.*

Hardware and usage requirements

7.30 Our second criterion was:

> *The Department of Supply and Services should have a procedure in place to determine cell phone and related usage plan requirements for the tendering period.*

7.31 As stated earlier in this chapter, government policy gives the Department responsibility for the "negotiation, on behalf of the Government, of cellular telephone network service proposals and satellite telephone service proposals."

7.32 To effectively purchase a product the purchaser must determine user needs and how well products available on the market meet these needs. In the case of cell phones the Department must be aware of hardware and usage needs and their availability.

Cell phone hardware requirements

7.33 The Department has a very good process in place to determine and address governmental cell phone hardware needs. Briefly, the Department determines the service and equipment feature needs of departments (hardware needs) and matches these to the list of equipment

available from local providers. To meet different user needs the Department establishes several phone classifications and the best phones available from providers in those classifications.

Cell phone usage requirements

7.34 As with landline phones, several providers offer long distance plans for cell phones. However unlike landline phone plans, where all local service airtime is included in the monthly charge, most cellular plans do not provide for unlimited airtime usage. As a result government must purchase both cellular airtime and long distance usage.

7.35 At the time of our audit the Department did not address "usage needs issues". This is because government departments are responsible for determining their own needs either on an individual user or departmental basis and the Department has not tendered for cellular usage.

7.36 While departments may know what the solutions to their own usage needs are, the Department of Supply and Services is in the best position to determine what government-wide requirements are. And if the Department is responsible to determine government usage needs it will be able to look beyond each department's, or individual's, solutions and determine if better, cheaper government-wide solutions exist.

7.37 For instance, the Department could tender for either cellular airtime or long distance usage minutes on a government-wide basis rather than on a single user or departmental basis. Combining usage, and tendering at this higher usage level, will result in savings; provider plans become cheaper, on a per minute basis, as volume increases. This tender could be expanded to meet the usage requirements for all parts of government, including departments, Crown corporations, regional health authorities, and school districts.

Conclusion

7.38 The criterion is partially met. The Department has done a very good job in determining cell phone hardware requirements and the phones available from the cellular network providers that best meet these needs. However, it does not determine cellular airtime or long distance usage needs.

Recommendation

7.39 The Department should establish a government-wide approach for the appropriate analysis and procurement of cellular airtime and long distance packages.

Departmental response

7.40 *The Department of Supply and Services has ... been working with the two existing cell phone providers and has established procedures for consolidated billings and better capture of data for business analysis. Once we reach conclusion to these discussions, we will be in a better position to perform government-wide analysis of cellular air time and long distance usage as a planning function.*

7.41 *However, [we] expect we would continue to offer plan options to departments as they can best match individual employees' needs.*

Information distribution

7.42 Our third criterion was:

The Department of Supply and Services should ensure it informs the departments of any tender changes on a timely basis.

Hardware

7.43 Hardware contracts are on the intranet and available to all government departments. Any changes to these contracts are updated on the intranet immediately, thereby notifying departments immediately.

Cell phone airtime usage

7.44 As noted there is no government-wide contract for usage and long distance.

Conclusion

7.45 The Department of Supply and Services is meeting this criterion for existing tenders and contracts.

Departmental guidelines

7.46 Our fourth criterion was:

Departments should have guidelines that assign the cell phones and the related usage plans to users based on identified need.

7.47 The first step in a process to determine if an employee requires an asset such as a cell phone or computer for their work is to identify the need. To help in the determination of need, and to keep the assessment of needs consistent, written guidelines should be established.

7.48 Only two of the twenty-one departments and agencies we contacted said they have written guidelines or policy addressing the need for, or the usage of, cell phones. While there may be informal guidelines in place to determine if a cell phone is needed, not having formal written guidelines may lead to a risk of inappropriate assignment of phones and airtime usage plans. Given the many opportunities for government to better match usage and usage plans for cell phone airtime, we found this risk may be quite high. And since most employees opt for the basic governmental plan, this may reflect that departments pick the obvious choice rather than try and estimate what future usage might be.

7.49 The Department of Supply and Services makes recommendations regarding efficient long distance usage (calling cards vs. cellular toll) and cellular voice mail usage (linking to landline service). However these are not in any formal government policy document. Departments are expected to act on these recommendations, but are not required to do so. The result is that guidelines of this sort have been followed on a hit and miss basis with government paying the consequences of failure to comply. Certainly it would appear that direction from central government is required if guidelines are to be followed. As well, since

using the calling card is a somewhat cumbersome process, it is quite possible that many users simply ignore the cheaper method of calling long distance.

7.50 Guidelines that assign cell phones and related usage plans to users based on identified need should be in place in each department. And these should be written to ensure everyone knows that it is their responsibility to assess phone and usage needs and to match them up to the best plan available. Ideally this should be in a government-wide policy. User departments should be advised to follow the existing Department of Supply and Services guidelines in making their decisions.

Conclusion

7.51 The criterion is partially met. Only two of twenty-one departments and agencies have written guidelines that ensure cell phones and usage plans are assigned to employees based on identified need.

Recommendation

7.52 We recommended all departments establish written guidelines for assigning cell phones and the related usage plans to users based on identified need.

Cell phone control

7.53 Our fifth criterion was:

Departments should have a complete listing of all their cell phones, the user, and the identification number.

7.54 We surveyed twenty-one departments and agencies and asked if they had listings of the number of cell phones they own and, if so, whether the listings identify the user. All but one indicated they have listings of their cell phones and identify the users of the phones.

7.55 To determine the information these listings contained, we contacted four departments. We found that each of these departments had a current, or fairly current, cell phone listing which identified the local service phone number. However other listing information varied. Most identified the phone's user, but one only identified the region the phone was in. A serial number or an asset number for the phone was seldom included. In one case the department identified the phone model.

Conclusion

7.56 The criterion is not met. While all departments but one have cell phone listings, the user and identification number are not always identified.

Recommendation

7.57 We recommended departments have a complete listing of departmental cell phones, including the user and identification number.

Matching government usage trends and providers' service plans

7.58 Our sixth criterion was:

Departments should have an adequate system in place to ensure they are matching the user to the optimum usage plan.

7.59 For government to minimize expenditures on cell phone usage, each department, or government organization, must have a system in place that periodically matches usage and usage plans. As part of our survey of the twenty-one departments and agencies, we asked if they each had such a system. Only three departments said they had such a system in place while two more said they are planning to perform a review of usage versus usage plans in the summer of 2002.

7.60 We were concerned that so few departments were reviewing usage versus usage plans, especially in light of the significant dollars that government spends on cellular airtime and long distance. We were also surprised to learn that, although the service is free, few departments were using providers' staff to help them save money by better matching plans and use. We learned that one provider actually told government staff that savings could be achieved if certain plan changes were made and yet the departments in question apparently did not change plans.

7.61 For our part we found that for most cell phone accounts we looked at, better matching of usage and plans was achievable. In each case monies could be saved if analyses were performed, either on a user by user, group or departmental basis. As the audit proceeded and we learned more of the plans available, it became more and more evident that opportunities for better matching existed. A couple of examples follow.

7.62 The first example relates to a group of eight employees in one department who had high travel requirements as part of their normal job duties. All eight could have achieved substantial savings if other plans were adopted. One of the eight could have achieved savings of over $400 over three months. In another example, a user could have saved over $700 in one month if an international rate plan had been adopted rather than a "Canada only" plan.

7.63 As well we found that some providers offer plans that share long distance or airtime usage amongst users. These could be used to meet the usage requirements for groups, departments or even for all government including Crown corporations, regional health authorities and school districts. As one would expect, rates decrease as usage increases so purchasing on a "bulk" basis could save significant dollars. In one case we found that the sharing of time amongst 27 phones would have saved over $4,800 annually. None of the departments we interviewed had taken advantage of these bulk purchase plans although one was thinking of it.

Conclusion

7.64 The criterion is not met. Departments do not have systems in place to ensure they are effectively matching airtime usage and provider usage plans for either long distance or local airtime.

Recommendation

7.65 We recommended that departments have an adequate system in place to ensure they are matching the user to the optimum usage plan.

Payment approvals

7.66 Our seventh criterion was:

Departments should monitor cell phone usage for appropriateness and accuracy of charges.

7.67 In October 1995 the Office of the Comptroller released a report on telephones titled "Telephone Costs Review." One of the objectives of the review was "to determine whether systems were in place to control expenditures." The findings stated that "some departments are not exercising adequate controls over long distance and access line expenditures." The Comptroller recommended that "Departments should ensure management review phone bills for obvious irregularities and on a monthly basis review a random sample in detail."

7.68 Our survey indicated that fifteen of twenty-one departments and agencies require "the appropriate departmental person" to approve monthly cell phone charges. However, our follow-up audit work in four of these departments indicated this approval process is informal. There are no written procedures governing the nature of these reviews and who should perform them. Good practice, as supported by the Comptroller's recommendation, suggests supervisors should check that bills are reasonable. There may be some need to formalize this procedure to help ensure it gets done.

7.69 However, review by a supervisor or manager is unlikely to spot any misuse other than the truly very obvious. While review or sampling by supervisors is an important control, we are of the opinion that the best person to review phone charges to his or her phone is the user. Government policy does state that "users should peruse their telephone accounts to detect billing errors, abuse or fraud."

Conclusion

7.70 The criterion is only partially met. Six of twenty-one departments and agencies in the survey do not monitor cell phone charges for appropriateness and accuracy.

Recommendation

7.71 We recommended that departments ensure cell phone charges are reviewed by users on a regular basis and by supervisors on a random or test basis.

Duties of telecom officers

7.72 Our final criterion was:

There should be a written description of the duties of the telecom officers with respect to cell phones.

7.73 Only one-half of government departments and agencies we surveyed had a written job description for their "telecom officer." And

we did not find any reference to the duties of telecommunications officers in the government's telephone network policy. We discussed with the Department of Supply and Services the need for departments to assign telecom duties, including those relating to cell phones, to individuals in the departments. We also discussed who should decide what each telecom officer should be responsible for and whether a written description of duties is necessary. The telecommunications officer serves as an important contact between the Department of Supply and Services and each department in terms of communicating various information, procedures, etc.

7.74 The Department of Supply and Services was concerned that differences in the size of departments and the volume of usage of cell phones make a government-wide description difficult and, as such, each department should be responsible for setting its own. However, staff did say that it would be appropriate that the Department's guidelines established for managing telecommunications should be followed. Perhaps this should be an important part of any department's job description for its telecom officers. In developing job descriptions, it is important that departments temper the degree of detail by reflecting on the size of the department and the volume of telecommunications transactions, including those associated with cellular phones.

Conclusion

7.75 The criterion is not met.

Recommendation

7.76 We recommended that all departments have a written description of the duties of their telecom officers. These descriptions should include the telecom officers' specific duties with respect to cell phones and the importance of using the guidelines of the Department of Supply and Services for managing telecommunications.

Departmental response

7.77 On behalf of the Board of Management, the Deputy Minister of Finance provided the following response to our government-wide observations and recommendations:

> *Based on the response from Supply and Services it is clear that the intent of recommendations* [under our fourth and sixth criteria] *will be achieved through the tendering of cellular equipment, airtime and long distance rates. In addition, the eventual consolidation of cell phone billings will provide government with the ability to determine if management has appropriately used the government contract guide in their choices, both government wide and at the individual department level.*
>
> *Recommendations* [under our fifth and seventh criteria] *represent good management practice and your conclusions relative to departments having a complete listing of their cell*

phones, the user, identification number and location plus payment approval processes would tend to support this premise. For those departments that do not apply all of their management practices, the inclusion of these responsibilities in the generic functions for telecom officers would address your concerns. I will speak to the appropriate departments to determine the best way of developing a generic description.

Chapter 8
Department of Training and Employment Development

Employment Development Programs

Contents

Background 155
Scope 156
Results in brief 157
Adequacy of internal controls 157
Approval and payment of funding 160
Reporting on effectiveness of programs 168

Department of Training and Employment Development

Employment Development Programs

Background

8.1 The Employment Development Programs offered through the Department of Training and Employment Development meet a variety of different needs and serve a variety of clients. They are an important aspect of the work done by the Department and make up a large part of the expenditures of the Department ($131 million in 2001). There are five main programs (see Exhibit 8.1), most of which have various sub-programs or components. The Work Ability Program provides wage subsidies to eligible employers who are able to provide job experience and training to individuals to help them become "job ready". The Workforce Expansion Program has two components, the wage subsidy portion which is intended to aid in creating permanent employment or annually recurring seasonal jobs in New Brunswick, and the Self Employment Benefit component which helps clients create jobs for themselves through self employment. The focus of the Training and Skills Development Program is to help clients receive training or educational programs which will allow them to return to work. The goal of the Student Employment and Experience Development (SEED) program is to ensure employment opportunities are available to students who need work experience as part of their eventual integration to the workplace.

8.2 The four components of the Employment Services Program address the needs of individuals, employers and communities in adapting to changing labour market needs. Adjustment Services help employers and employees through many challenges facing business today: growth, new technology, downsizing and human resource issues. Training and Employment Support Services are aimed at persons with permanent or long-term disabilities who need to develop marketable skills in order to enter the labour force. Employment Assistance Services provides access to employment-related services to clients through the use of external

service providers. The Research and Innovation service exists to support research and innovative pilot projects that identify better ways of helping persons prepare for, return to, or keep employment and be productive participants in the labour force.

Scope

8.3 The main focus of our audit was the management of the programs to see how the Department was doing in attempting to meet the economic and employment strategic goals and objectives of the Province. Effective management comes from the operation of the programs, the systems they rely on and evaluation of results.

8.4 Our work covered the Employment Development Programs funded through both provincial and federal monies in the fiscal years 2000-2001 and 2001-2002. The Department uses two main systems in the operation of the programs: Employment Development Tracking System (EDTS) and Skills Loans and Grants (SLG). Our systems work concentrated on the EDTS system as it covers the largest number of programs and slightly over half of the dollars spent. The actual testing of contracts covered the larger programs: Work Ability, Workforce Expansion, and Training and Skills Development (TSD). We did not look at contracts under the Student Employment and Experience Development (SEED). We conducted minimal testing under three of the four components of the Employment Services Program: Adjustment Services, Training and Employment Support Services (TESS) and Employment Assistance Services. We did not test the Research and Innovation service of the Employment Services Program. Our work included interviewing departmental staff, reviewing documented policies and procedures and testing individual contracts from various programs. We tested 91 contracts in total and the amount chosen from each program was determined using the budget figures from 2000-2001 and 2001-2002 (see Exhibit 8.1). The field work and testing was conducted in January, February and March 2002 and the results reflect conditions in effect at that time.

Exhibit 8.1
Employment Development Programs

PROGRAM	BUDGET (2001-2002)	CONTRACTS SAMPLED
Work Ability	$25,000,000	20
Workforce Expansion	$25,000,000	22
Training and Skills Development	$43,071,000	35
SEED	$6,500,000	0
Employment Services	$17,745,000	14

8.5 The three objectives for our audit were:

- to assess the adequacy of the Employment Development Tracking System internal controls designed to provide timely and reliable financial information;
- to assess the adequacy of management and control processes over the approval and payment of Employment Development funding; and
- to determine if there are adequate procedures in place to measure and report on program effectiveness.

8.6 To assist us in conducting our work we developed fourteen audit criteria.

8.7 Our chapter is presented following these objectives and criteria. It is divided into sections based on the three objectives and in each section we present the criterion, and our findings relating to the criterion. We indicate whether the criterion has been met and provide recommendations if applicable.

Results in brief

8.8 Although there are internal controls in place designed to provide timely and reliable financial information, there are improvements that the Department could make. The Department should finalize its information technology security policy, and provide clear guidance to all regions on documentation that should be maintained to support contracts.

8.9 Potential clients are well informed about the programs for which they may be eligible. Eligibility criteria exist, but are not always clearly documented, and draft program guidelines have not been finalized. Nevertheless, applicants under the programs appear to be treated equitably and all employees hired under the contracts we tested met the established client profiles. Applications are approved and the decision communicated on a timely basis, and the disbursement of funds is made on the basis of a properly approved wage claim. However, an audit function should be established to verify client assertions in both the applications and the wage claims.

8.10 Programs are not evaluated on a regular basis. Nor does the Department publicly report on the effectiveness of its programs. The departmental annual report describes overall goals for the Labour and Employment Division, but there are no reported specific objectives or performance indicators tied to these goals.

Adequacy of internal controls

8.11 Our first objective was to assess the adequacy of the Employment Development Tracking System internal controls designed to provide timely and reliable financial information.

8.12 This system is used to support the management of many of the Employment Development Programs. With the EDTS system, documents can be viewed on-line, applications can be approved

electronically and changes to contracts can be made and processed immediately.

8.13 During the course of our work on this audit we noted that the Office of the Comptroller had done a review of the implementation of the EDTS system. We spoke to the Office of the Comptroller about their work and examined their files in order to determine if we could rely on their work. We were satisfied with the work they had completed and decided that we could rely on their work in the area of internal controls designed to provide timely and reliable financial information. As a result of this, much of our work concerning the three criteria under the first objective consisted of a review of the Comptroller's work.

Is there security over data?

8.14 Our first criterion was:

Key controls should be in place to ensure the security over data captured and processed within the Employment Development Tracking System.

8.15 The first criterion questions whether the security of both financial and client data in the EDTS system can be counted on to provide accurate and reliable accounting information. Controls are necessary to ensure that the security procedures are functioning as required. The system contains sensitive information about clients and their contracts as well as the financial information that is transferred to the Province's financial system. There are many issues that need to be formally documented to help ensure the security of this information. Among them are a security awareness program, a disaster recovery plan, adequate separation of duties, and an acceptable computer usage policy.

8.16 One of the outcomes of the Comptroller's review was a recommendation for the implementation of a departmental information technology security policy to address the above mentioned issues. The departmental response was that such a policy was to be completed by 31 December 2000. When we asked to see this policy, it was still in draft form. A Department representative is sitting on a committee that includes the RCMP, local law enforcement and the government's Corporate Information Management Services (CIMS) and they are waiting for this committee to finalize some of the issues before the departmental policy is issued in its final form. The Department does not want to release a security policy that does not coincide with a government-wide security policy to be released by CIMS. We recognize that the process does take some time, but a policy is needed to establish responsibility for security and to emphasize the importance of proper security procedures.

Recommendation

8.17 We recommended that the draft departmental information technology security policy be completed and finalized as soon as possible.

Departmental response

8.18 *The Department recognizes the urgency of introducing a Departmental Information Technology Security Policy to establish responsibility for security and to emphasize the importance of proper security. To this end, we have developed a draft policy which has been awaiting finalization utilizing the Corporate input from Corporate Information Management Services (CIMS) in the Department of Supply & Services. [The Department] will continue to work closely with the Corporate Information Management Office in an effort to finalize the policy.*

Conclusion

8.19 The Department partially met this criterion. Some controls are in place to ensure the security of data captured and processed within the Employment Development Tracking System, but no information technology security policy yet exists to formalize the controls.

Is there a separation of duties?

8.20 Our second criterion was:

The system should have controls in place to ensure there is adequate separation of duties among staff assigned to the employment programs.

8.21 An adequate separation of duties is a fundamental concept of internal control. Ensuring that no one person can handle all aspects of a transaction from beginning to end reduces the opportunity for any one person to both perpetrate fraud and conceal errors in the normal course of his or her duties.

8.22 We found no problems in this area during our testing or through our review of the Office of the Comptroller's work. During our work we noted such important controls as the separation of the approval and the payment functions, and the separation of the receipt of applications and the approval of applications. We were pleased to note that different levels of contract authorization exist within the regional offices, for instance Program Officers cannot approve a contract over $50,000 without approval from the Regional Director. During our testing we noted no instances where these above-mentioned controls were overridden.

Conclusion

8.23 The Department met this criterion. Controls are in place to ensure the adequate separation of duties among staff assigned to the employment programs.

Does an audit trail exist?

8.24 Our third criterion was:

The system should have controls in place to ensure there is an audit trail for the information captured by the system.

8.25 An audit trail is needed as a source of evidence to link transactions to the summary departmental financial information and to ensure proper records of authority for contracts exist. It is especially

important in an electronic system where many transactions exist only in electronic format.

8.26 Testing the individual contracts revealed inconsistencies across the regions as to what types of documentation are sent to be imaged or are collected by the various regions. For instance, some officers send the business plans required by the Self Employment Benefit Program to be imaged while others do not. Not all regions send the committee minutes generated by the Adjustment Services program to be imaged. Due to these inconsistencies, it was not always possible to follow all contracts from start to completion in the EDTS system; the audit trail was compromised.

Recommendation

8.27 We recommended that the policies and procedures of the various programs give clear guidance on what documentation is to be sent to be imaged under each of the programs and what should be kept by the Program Officers and Employment Counsellors.

Departmental response

8.28 *The Department agrees that it is important to have policies and procedures in place to give clear guidance to staff on what documentation is required for each program. In support of this recommendation, the Employment Division has recently undertaken and completed a review of its Imaging Reference Manual that outlines what documents are required to be imaged by individual program area.*

8.29 *In addition, the Employment Division recently introduced a Quality Assurance and Monitoring function within its Employment Programs and Services Branch. An integral activity within this function will be to review individual contracts to ensure staff is adhering to established policies and procedures.*

Conclusion

8.30 This criterion was partially met. There are controls in place to help ensure there is an audit trail, but improvements can be made.

Approval and payment of funding

8.31 Our second objective was to assess the adequacy of management and control processes over the approval and payment of Employment Development funding.

Are people aware of the existence of programs?

8.32 Our first criterion was:

There should be adequate procedures in place to ensure that people eligible for help under an Employment Development Program are aware of the existence of these programs.

8.33 This criterion addresses the management process of disseminating knowledge of the programs to the people who would benefit from them. Objectives will not be met if the clients the programs are aimed towards are unaware the assistance is available.

8.34 Our work indicates that clients are well informed about the existence of these programs and that there are many avenues from which to learn about them. We were pleased to see that clients learn about these programs from employment counsellors, the internet, and information sessions hosted by the various regional offices. Clients are also referred by various third party agents such as community business organizations, local chambers of commerce and even the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA).

Conclusion

8.35 The criterion was met. There are adequate processes in place to ensure that people eligible for help under an employment development program are aware of the existence of these programs.

Are eligibility criteria clear?

8.36 Our second criterion was:

Each of the Employment Development Programs should have clearly stated eligibility criteria, terms and conditions for both employer and employee target groups.

8.37 This criterion addresses the existence of eligibility criteria for both employees and employers for each of the Employment Development Programs. Such criteria exist to help the programs achieve their goals and objectives and to ensure consistency and fairness in the delivery of the programs.

8.38 We found that eligibility criteria did exist for the fiscal years 2000-2002 and that they were adequate when considering the objectives of the various programs. In most cases the criteria had not been updated for the new programs, but officers had been informed of changes. The draft policies and procedures we received in March 2002 detail these criteria adequately and appear reasonable. Our recommendation under the next criterion addresses the issue of finalizing these draft guidelines.

8.39 However, we did find that there is one program where an important condition is not covered by the application form or the Letter of Offer. Employers were requested to complete a client evaluation under the Work Ability Program. This evaluation could have been used by the employment counsellors to determine if further intervention was needed with a client. However most of the employers did not complete and return the form as requested. Given that one of the objectives of this program is to provide unemployed New Brunswickers who are being 'case managed' with an opportunity for skill development, these evaluations are necessary for the counsellor to know where further skill development is required. This is an important document and its importance should be stressed in writing so that it is clear to the employer.

Recommendation

8.40 We recommended that the Letter of Offer or the Application for the Work Ability Program be amended to include a clause

specifying that the employer agrees to send in the client performance evaluation form as part of the Attestation of Salary.

Departmental response

8.41 *The client performance evaluation form and the Attestation of Salary have been incorporated into one document. The Letter of Offer for the Work Ability Program has been amended to include a clause specifying that the employer must send in the Client Performance Evaluation/Attestation of Salary Form before obtaining final contract payment.*

Conclusion

8.42 This criterion was partially met. For the fiscal years 2000-2002 eligibility criteria existed but not always in a documented and formalized form. The necessity of completing a client evaluation under the Work Ability Program is not covered in either the application or the Letter of Offer of this program.

Are policies and procedures documented?

8.43 Our third criterion was:

Documented policies and procedures should exist to guide Program Officers through key aspects of the process.

8.44 This criterion addresses the question of whether or not policies and procedures exist to guide officers through such processes as approval, payment and monitoring. Having such policies documented is especially important when programs change or new employees come into the Department.

8.45 We had requested copies of the policies and procedures for the various programs for the years 2000-2001 and 2001-2002. Many of the programs changed in 2000-2001, so documents available for that fiscal year were outdated and did not reflect the program changes. Program changes were communicated through the use of workshops for officers and programs were delivered with guidance and support from central office. It should also be noted that the delivery structure changed in the same year from a central perspective to a regional one. With this change Regional Offices were given the ability to approve a greater variety of contracts, including ones under the Work Ability Program, and officers were given greater flexibility in dealing with clients. At the same time the number of offices grew, as sub-regions were added to the various existing regions.

8.46 We received draft guidelines for most of the programs near the end of the audit, in March 2002. Although these guidelines do address many of the problems we discovered during the course of our audit, they were written nearly two years after the program changes were initiated. This led to inconsistencies in the way programs were administered across the Province. Examples of this include:

- Under the Training and Skills Development program, officers were to get client performance reviews from the schools their clients were

attending every four months. Some offices followed up monthly, others followed up at major school holidays (for example at Christmas and Easter), and others asked the student to call a couple of times during the training.

- Monitoring procedures varied greatly across the regions. Two regions routinely visit clients under the Workforce Expansion program and have developed their own forms on which to record these visits. Others visit if they get the chance or if they happen to be 'in the neighbourhood'. Some officers rarely do monitoring visits. The type of evidence gathered when monitoring also varied: some verify payroll records to wage claims, others just verify that the employee is there and doing the type of work they were hired to do. Officers found it difficult to know what to do, as there were no policies to which to refer. The lack of an audit function within the Department makes these monitoring visits important as a control function.
- In many cases the people working in the regional offices had typed up their own version of the policies that applied to the various programs and would refer to them when asked what documentation they had in relation to the programs.

Recommendation

8.47 We recommended that the draft guidelines be finalized as soon as possible and any future program changes be supported by documented guidelines at implementation.

Departmental response

8.48 *Guidelines for all five employment programs have been finalized and are available to all Employment Division staff through the departmental intranet site. Any future program changes will only be introduced once documentation supporting the changes has been included in the program guidelines and modified on the intranet site.*

Recommendation

8.49 We recommended that the guidelines include direction on monitoring and include such things as how often and when to monitor as well as what things officers should be looking for. The creation of standardized forms would make monitoring visits more consistent across the Province.

Departmental response

8.50 *The Employment Division is in the process of developing a Quality Assurance and Monitoring Strategy for its employment programs. This strategy will provide direction on monitoring of contract activities to staff and will address this issue of standardization and consistency across the Province. We expect to introduce the first part of the Strategy by the end of the current fiscal year.*

Conclusion

8.51 This criterion was not met. For the years in question the policies and procedures were not up to date as new ones were being developed. Policies did not cover the process of monitoring either the budgets or the

contracts. Policies did cover the application, approval and payment processes.

Are selection criteria documented and consistently applied?

8.52 Our fourth criterion was:

Applicants should be assessed against documented selection criteria and only those meeting the criteria should be approved.

8.53 In order to ensure that the programs are treating all applicants equitably, there must be selection criteria for all programs and all officers must follow these criteria when assessing the applicants. Approval and rejection must be based on whether or not the applicants meet the required criteria. In all our discussions with Program Officers we found they were using selection criteria consistently across the regions.

8.54 In our testing, we found that all applicants are assessed using the same criteria and that rejections are based on these criteria. However, as noted earlier, there were not always current documented policies to which to refer. This along with the fact that one program changed selection criteria part way through the fiscal year meant that it could be a challenge to ensure that the criteria were met. The Workforce Expansion criteria changed in October 2001, so that only employers who were going to hire youth or post secondary graduates would qualify for funding. This mid-year change frustrated many officers and confused employers.

8.55 We also found that the quality of the evidence gathered to support the client's acceptance into the program varies across the regions. Under the new Workforce Expansion guidelines, some officers requested birth certificates to verify if an employee hired was a youth, others looked at driver's licenses and others took the information from the Notice of Hiring as being correct. Some officers visited clients before approving them under the program, others made do with a phone call. Even the quality of the referral sheets used under the Work Ability program varied and not all of the referrals examined during testing were completed correctly. For example, some referral forms were more informative about a client's career plan than others and a few of the forms examined did not contain the name of the Employment Counsellor or Case Manager referring the client to the program.

Recommendation

8.56 We recommended that the Department provide policy guidance on the evidence needed to verify that applicants meet the eligibility criteria of the various programs.

Departmental response

8.57 *Guidelines for all five employment programs have been finalized and are available to all Employment Division staff through the departmental intranet site. These guidelines provide policy guidance on the evidence needed to verify that applicants meet program eligibility criteria.*

8.58 As part of our testing for this criterion, we reviewed applications to the various programs. At this time it came to our attention that not all of the programs actually have application forms. For instance there is no application form for the Adjustment Services component of the Employment Services Program. Section 4 of Regulation 89-145 of the *Employment Development Act* states "an application for financial assistance under an employment development program shall be made on a form provided by the Minister for that program." We believe that this would require that all programs have an application form. Application forms are also an important source of information about both the clients of, and applicants to, the programs.

Recommendation

8.59 We recommended that the Department provide application forms for all of the Employment Development Programs.

Departmental response

8.60 *The Department agrees in general with this recommendation. Currently all programs with the exception of two components under the Employment Services Program, Training and Employment Support Services (TESS) and Adjustment Services, have application forms. Under the TESS component, applicants must provide project proposals as an application to receive funding support. However no formal application process is in place under the Adjustment Services component. The Department will review this component to ensure a standard application process is in place.*

Conclusion

8.61 This criterion was not met. From our discussions with Program Officers and based on our sample, all clients are assessed using the same criteria, but there were not always documented criteria to which to refer. As a result, all officers are not gathering the same quality of evidence to verify that the clients meet the criteria.

Are all applicants treated equitably?

8.62 Our fifth criterion was:

> *The Department should have policies and procedures to ensure all applicants for employment, within specific target groups, are treated equitably under the applicable programs and that all employees hired meet the client profiles established in the guidelines.*

8.63 Policies are needed to ensure that all applicants are treated fairly and have an equal chance of participation in the programs. Programs have limited budgets, so in order for the programs to meet their objectives, participants must meet their respective client profiles.

8.64 From individual interviews about the application processes of the various programs with Program Officers and Employment Counsellors, it appears that all applicants are treated equitably. All Work Ability participants are referred by a counsellor and have an approved career plan. Under the Self Employment Benefit program, all applicants must prepare a business plan that is then assessed by a

committee consisting of community and department members. Training and Skills Development applicants must demonstrate that they have researched their chosen career and they are likely to be able to support themselves once through their respective programs. Clients will be approved if they meet the profiles established by the guidelines. The information received from the various regional personnel was verified through our testing of individual contracts.

Conclusion

8.65 This criterion was partially met. Although applicants under the programs are treated equitably and all employees hired under the contracts tested in our sample met client profiles from the guidelines, there were no current documented policies and procedures in place.

Are decisions timely?

8.66 Our sixth criterion was:

> *Project application approval or rejection should occur in a timely manner and the decision should be communicated on a timely basis.*

8.67 We looked at the program guidelines we were given to determine if they contained suggested turn-around times. Since the guidelines contained no suggested turn-around times for the application process, we spoke to Program Officers to get an idea of how long the process usually takes for the various programs. We then examined applications and the related contracts or rejection letters to verify the turn-around times we were given by the Program Officers. Times we were given by the officers were supported by our tests. For the Workforce Expansion program the process can take anywhere from one to fourteen days. Due to the need to match client employment needs with the employer's available positions under the Work Ability program, the process can take an average of two weeks to a month. Under both the Training and Skills Development and Self Employment Benefit programs, the time before approval can be given varies due to the information required from the client. Once the information is received, approval can be given quite quickly. Approvals under the Employment Services programs also occur in a timely manner.

Recommendation

8.68 We recommended that the programs' policies and procedures include suggested turn-around times for the approval process.

Departmental response

8.69 *Program administrative guidelines will be amended to include suggested turn-around times for each program's approval process.*

Conclusion

8.70 This criterion was met. Applications are approved and the decision communicated on a timely basis. We feel the process could be improved by the addition of recommended turn-around times to the programs' policies and procedures.

Are wage claims properly approved?

8.71 Our seventh criterion was:

Disbursement of funds should only be made on the basis of a properly approved claim.

8.72 An important control over the funds disbursed is proper approval of the wage claims. We tested a number of claims from various contracts under the Work Ability, Workforce Expansion and Training and Skills Development programs over the years 2000-2002 and found no instances where wage claims were not properly approved and processed.

Conclusion

8.73 This criterion was met. Based on the tests performed, disbursements of funds are made on the basis of a properly approved wage claim.

Is there an audit function?

8.74 Our eighth criterion was:

An appropriate audit regime should exist to verify client assertions in both the applications and claims.

8.75 An audit function is essential to promote accountability and control. Procedures to verify client assertions in applications and claims can help detect false claims and errors. Further it can ensure that all program criteria are met.

8.76 In our opinion, some type of audit function is also implied in the Regulation. Under the *Employment Development Act*, Regulation 89-145 states:

7 A person who receives financial assistance under an employment development program shall

a) keep such records, books, accounts and other documents as are required under the rules of the program, and

b) make such records, books, accounts and other documents available to the Minister for inspection.

8.77 The reference in this regulation to "... records, books, accounts and other documents ..." being available for inspection implies that the Minister will carry out some form of audit work to verify client assertions.

8.78 We discovered that there used to be an audit division that visited clients in the field. They verified wage claims, ensured payroll remittances were made and verified client assertions. This function was discontinued in late 1998, at the time of a major new system implementation, and has not been reinstated. A new internal audit function is presently being developed but its function will be focused on internal compliance with relevant Acts and Department policies regarding payment. There are no plans to visit employers and clients to verify their assertions in both applications and claims. The head of the audit division feels this is a function better suited for the Program

Officers as they are already in the field and know the clients. Some of the Program Officers do this sort of 'audit function' when they visit a client for monitoring purposes, but some have been told not to 'audit' on these visits.

8.79 As we have noted earlier, there is a lack of consistency in the monitoring currently carried out by the Program Officers. Given the size of these programs, the heavy involvement of third parties, the absence of an audit function and the inconsistency in monitoring, the Department seems to be exposed to an unnecessary risk. For example, as employers come to know that they will not be audited, the possibility of fraud increases. The other side of this is if the potential for audit is known, there will be a tendency to be more diligent in record keeping.

Recommendation

8.80 We recommended that an audit function be set up to detect misrepresentations and errors in client assertions, applications and wage claims. There should be appropriate procedures in place to report on the findings of the audit division in an independent manner.

Departmental response

8.81 *The Department agrees that an audit function needs to be set up to detect misrepresentations and errors in client assertions, applications and wage claims. To this end, we have initiated an internal audit function within the department with the priority focused on employment programs. Preliminary audit programs have been developed for each of the program areas and we are now implementing the audit program for Training & Skills Development, with the intent of implementing the others thereafter.*

Conclusion

8.82 This criterion was not met. There is not an appropriate audit regime to verify client assertions in either the applications or the wage claims.

Reporting on effectiveness of programs

8.83 Our third objective was to determine if there are adequate procedures in place to measure and report on program effectiveness.

Is there regular program evaluation?

8.84 Our first criterion under this objective was:

The Employment Development Branch should have policies and procedures which ensure that evaluations of its programs are conducted on a regular basis.

8.85 Evaluations are essential for ensuring that programs stay valid and are a necessary stage in the management of the programs. There are many considerations that should be addressed in the evaluation process. Among them are:

- evaluations should address the extent to which programs continue to be relevant;

- evaluations should determine if a program is actually meeting the goals and objectives that it is supposed to;
- evaluations should consider the cost of a program; and
- evaluations should consider input from those most familiar with the program, such as clients and departmental staff.

8.86 During our audit, we discussed the evaluation process with the Labour Market Analysis Branch of the Department. We were told the Department is in the process of developing a framework for evaluation of the five employment development programs. This framework will be the starting point towards developing a policy for program evaluation. This is a good beginning, but the programs began to be restructured in late spring 2000, and it was at this point that the discussions began concerning the evaluation of the newly redesigned programs. In order to determine, in a timely fashion, if the redesigned programs are relevant and are meeting the goals and objectives they are supposed to, in our opinion the evaluation framework should have been established at the implementation of the redesigned programs.

Recommendation

8.87 We recommended that guidelines for program evaluation be completed and documented as soon as possible. Evaluation criteria should be established when program changes are implemented and should be an important step in the development of the changes.

Departmental response

8.88 *Board of Management recently approved the Department's Employment Programs Evaluation Framework. This Framework allows us to review program results on an annual basis and is an integral mechanism in determining the success of the Department's employment programs. Furthermore, evaluation results will assist in establishing policy decisions that will lead to program amendments or redesign.*

Conclusion

8.89 This criterion was not met. There are no formal policies and procedures which ensure that evaluations of departmental programs are conducted on a regular basis.

Are recommendations from program evaluations responded to?

8.90 Our second criterion was:

The Employment Development Branch should have a process in place to respond to recommendations resulting from program evaluations.

8.91 In order to continue to improve and to promote accountability, programs should have a process in place to respond to recommendations resulting from program evaluations. This process allows those involved in the operation to present their views on the success of a program. In addition, if weaknesses are identified in a program, the Program Officers and managers responsible for the program then have the opportunity to indicate their agreement or disagreement. If they agree, then they have the chance to explain how they plan to deal with the weaknesses.

8.92 As previously mentioned, there is no policy at the moment with respect to program evaluations, so there have been no recent program evaluations.

Recommendation

8.93 We recommended that the planned guidelines for program evaluation identify a process to respond to recommendations resulting from program evaluations.

Departmental response

8.94 *The Department will identify a process to respond to recommendations resulting from program evaluations.*

Conclusion

8.95 This criterion was not met.

Does the Department report publicly on program effectiveness?

8.96 Our third criterion was:

> *The external reporting on Employment Development Programs should be in compliance with the annual report policy of the Province.*

8.97 Our Office has been looking at departmental annual reports as the major accountability tool for departments since 1989. At that time we noted several major deficiencies in the annual reports that were being prepared. Several recommendations were made for improvement and, in 1994, an Annual Report Policy was issued. The requirements of the annual reporting policy are clear. Section 4 of the policy states:

> *The prime function of an annual report is to be the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public. It serves as the key public link between the objectives and plans of a government entity and the results obtained.*

8.98 We reviewed the 2000-2001 annual report of the Department of Training and Employment Development to see if it complied with the Annual Report Policy. The requirements we examined are found in section 5 of the policy:

a) [the annual report] *should give a clear account of goals, objectives and performance indicators*

b) the report should show the extent to which a program continues to be relevant

c) [the report should show] *how well the organization performed in achieving its plans*

d) [the report should show] *how well a program was accepted by its client groups*

e) [the annual report should present] *actual and budget financial information in summary form and a narrative explaining major variances.*

Requirement #1: A clear account of goals, objectives and performance indicators.

8.99 The 2000-2001 annual report does describe overall goals for the Labour and Employment Division, but there are no specific objectives or performance indicators tied to these goals. The individual employment programs are described, but again there are no goals, objectives or performance measures given.

Requirement #2: Continuing relevance of programs

8.100 The continuing relevance of the programs is evident through their redesign in order to better meet the new focus on individual client needs and long-term sustainable employment.

8.101 A quote from the book *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit - An Integrated Perspective (CCAF, 1996)* provides an interesting perspective on relevance.

> *Relevance refers to the extent to which a program ... continues to make sense in regard to the problems or conditions it is intended to address. It is an attribute that normally would be considered in preparing a management representation about a major program, activity,... within an organization. Information about this attribute could lead to confirmation, amendment, or elimination of that program, activity, or business.*

8.102 In our opinion, the question of whether the program "continues to make sense in regard to the problems or conditions it is intended to address" should be addressed in evaluations of the programs and these evaluations should be reported on appropriately in the annual report.

Requirement #3: Were goals achieved?

8.103 The report does say how many people got assistance under each of the programs, but these statistics are not tied back to the goals of the branch or the programs themselves. Without performance indicators there is no clear way to tell if the goals of the programs or the branch were met.

Requirement #4: Acceptance by client groups

8.104 There is no mention of how well the programs were accepted by their client groups.

Requirement #5: Variance Analysis

8.105 Annual and budget financial information is presented in a summary form but the narratives explaining major variances are superficial at best. We do note that the summary financial information goes into greater detail than is required by the Annual Report Policy. Expenditure information is given for each of the five employment programs and sub-programs.

Recommendation

8.106 We recommended the Department review its annual report in relation to the Annual Report Policy and identify areas where improvement is still possible and work to make the identified improvements.

Departmental response

8.107 *The Department is committed to meeting the annual report policy of the Province of New Brunswick. As such, the Department will review current report structure and content and will make improvements where possible.*

Conclusion

8.108 This criterion was partially met. External reporting on Employment Development Programs is in partial compliance with the annual report policy of the Province of New Brunswick, but areas for improvement do exist and should be addressed.

Chapter 9
Department of Transportation Vehicle Management Agency

Contents

Background 175
Scope 176
Results in brief 177
Repair and maintenance services 178
Fuel usage 200

Department of Transportation Vehicle Management Agency

Background

9.1 As stated in the Vehicle Management Agency's (the Agency) Business Plan, "Prior to 1984 each department of government was responsible for the provision of their own vehicles and equipment. Funds to operate and replace departmental vehicles were allocated to individual departments.

9.2 "In the early 1980s a study was initiated by government to evaluate the most efficient and cost effective method of meeting the transportation requirements of all government departments. It was determined to be beneficial if one single government department was responsible for the provision of vehicles and associated services.

9.3 "In 1984 the Board of Management established a fleet management operation within the Department of Transportation. This new branch, Vehicle Management, was given the responsibility to purchase, provide repairs and fuel, and to dispose of vehicles ... utilized by government departments." Subsequently, a request was made by Vehicle Management to government, to establish the Vehicle Management Branch as a Special Operating Agency. Government approved a Charter document in this regard in May 1995. The Agency's Charter allows for the rollover and use of any surplus funds generated.

9.4 The Agency now functions as a Special Operating Agency within the Department of Transportation. Its mission is:

> *To provide fleet management and vehicle maintenance services to Government, on an economical basis and according to established standards, to enable clients to deliver quality services to the public.*

9.5 The Agency's mandate currently includes the provision of a full range of vehicle services to twenty client departments. These departments utilize approximately 4,250 vehicles and equipment to provide government services to the public. Fleet composition based on numbers of assets consists of school buses (28%), light trucks (30%), heavy trucks and graders (16%), cars (3%) and other heavy and miscellaneous equipment (23%).

9.6 Services are provided through a centralized fleet management agency office, 30 decentralized repair shops and 101 fuel sites located throughout the Province.

9.7 The Department of Transportation (DOT) repair facilities schedule work to be performed at their own shops and external service providers. Further, they provide repair parts and supplies for client vehicles and collect and input information associated with each repair into the automated Fleet Management System (FMS). FMS captures accumulated mileage, maintenance and repair history, fuel usage, and current assignment by individual vehicle. It also has several reporting capabilities. Some reports are available to client users upon request.

9.8 Some of the larger repair shops offer a full range of services from normal maintenance to a major overhaul, while others are limited to general maintenance. Speciality repairs including glass repair, exhaust work, front-end alignment, automatic transmission repairs, and upholstery repairs are often obtained from the private sector.

9.9 To recover costs incurred in providing these services to government departments, the Agency develops yearly charge back rates for client departments. These charge back rates allocate all vehicle costs to user departments based on usage, repairs and capital costs assigned to that client. The rate structure consists of a fixed monthly rate to recover overhead costs, accident damage, insurance and capital cost, and a variable rate per kilometre to cover repair and maintenance costs. Executive users (Ministers, Deputy Ministers, Executive Assistants) are not charged a variable rate. Rather, they have a fixed rate to cover capital costs and another fixed rate which incorporates all other costs. In addition, both executive and regular clients are charged for the actual cost of fuel consumed each month.

9.10 The Agency retains all revenue received from the disposal of surplus goods and assets, sale of assets to executives and recoveries from insurance claims. When we began our fieldwork, the Agency had an accumulated surplus of $1.9 million according to the Public Accounts for the year ended 31 March 2001. This surplus had been accumulated since the inception of the Agency in 1996. Subsequent to our field work, the Province released the Public Accounts for the year ended 31 March 2002 which shows the Agency now has an accumulated deficit of $6.8 million.

Scope

9.11 While the Vehicle Management Agency provides services for buses, heavy equipment and heavy trucks, the scope of our audit was limited to cars, executive vehicles and light trucks. These assets are referred to as Class A (cars, executive vehicles) and B (light trucks) assets within the Agency. Light trucks refer to trucks that are one ton and under. There are approximately 67 cars, 66 executive vehicles and 1,277 light trucks currently being serviced by the Agency. Operating

costs incurred for Class A and B vehicles for the year ended 31 March 2002 amounted to $6.8 million. Of these operating costs, approximately half related to fuel purchases. The initial capital cost for these vehicles was $32.4 million.

9.12 Our audit objectives were as follows:

- *To determine if the Vehicle Management Agency is providing repair and maintenance services for government cars, executive vehicles, and light trucks in a manner which minimizes costs and maximizes efficiency.*

- *To determine if the Vehicle Management Agency has adequate systems and practices in place to monitor and control the usage of fuel for government cars and light trucks.*

9.13 We developed a number of criteria to assist us in conducting the audit.

9.14 The initial planning phase of the audit consisted mainly of documentation reviews and interviews with staff from the Department of Transportation, primarily within the Vehicle Management Agency.

9.15 In the conducting phase we obtained audit evidence by performing audit testing at the Department of Transportation's Vehicle Management Agency, both at head office and two major repair and maintenance facilities. While there are thirty repair facilities in the Province, only four of them service a substantial number of cars, light trucks and executive vehicles. We also interviewed staff at three major user departments and various executive drivers. Our audit was substantially completed by May 2002.

9.16 We have used all information gathered to support our findings, conclusions and recommendations that are presented in this chapter.

Results in brief

9.17 At the time of our audit the Agency was not in compliance with a key aspect of the government's Vehicle Policy. This policy required that the Agency "report annually to Board of Management the cost per kilometre of operating the government fleet, and comparative costs of alternate means of providing transportation." We see this reporting as an extremely important undertaking required by the policy makers of the day. It gets to the fundamental issue as to whether or not the service is being delivered in the most economical way. We were disappointed to note that the Vehicle Policy was amended subsequent to our audit, and the reporting requirement was removed.

9.18 The Agency does have a preventative maintenance program in place. We observed, though, that the Agency is not always proactive in scheduling such maintenance. This means that

preventative maintenance is not always being done in a timely fashion.

9.19 The Agency needs to establish benchmarks for mechanic utilization, mechanic efficiency and mechanic effectiveness, three areas that the National Association of Fleet Administrators calls "three fundamental dimensions of labour cost."

9.20 The Agency has undertaken some initiatives to determine the appropriate staffing levels to provide service for government-owned cars and light trucks. For instance, the Agency has completed a number of staffing studies. But, although the Agency's business plans stated its intention to carry out staffing studies for head office and casual staff, the Agency has not completed them.

9.21 The Agency is not currently analyzing the economics of in-house service provision versus using external vendors for the same service. When external vendors are used for service provision, staff are not always ensuring they obtain the vendor that would necessarily provide the best overall service to government.

9.22 The Agency is not replacing the fleet in accordance with its own life cycle costing analysis. The main explanation offered for this was budget restraints. Decisions based on this reason may be resulting in a false economy.

9.23 The Agency generally has sufficient policy to monitor and control the usage of fuel. But it appears that this policy information is often not making it to the drivers. Further, at the time of our audit, the Agency was not in compliance with the requirements of government policy for monitoring fuel and credit card usage.

9.24 We noted a couple of areas where the Agency could benefit from enhanced direction in dealing with executive vehicles. One relates to the extent of work that the Agency can perform just prior to an executive purchasing a government vehicle. In other words, the Agency needs some firm guidelines on what would be fair and reasonable for both the executive driver and the government. The second area concerns monitoring of fuel usage for executive vehicles. This is an area we commented on to some degree in our 1996 Report but it seems it still requires some attention.

Repair and maintenance services

9.25 Our first objective was:

To determine if the Vehicle Management Agency is providing repair and maintenance services for government cars, executive vehicles, and light trucks in a manner which minimizes costs and maximizes efficiency.

Overall planning

9.26 Our first criterion was:

The Vehicle Management Agency should have systems and practices in place to appropriately plan for the servicing requirements of government cars, executive vehicles and light trucks.

Assigning vehicles

9.27 When a new vehicle is purchased, it is assigned to a particular repair shop by the Agency and this is the primary repair location for that vehicle. During our audit we were pleased to note that all shop supervisors we interviewed could easily provide us with a listing of vehicles they were responsible for. As well, head office could easily produce reports for us from FMS detailing all shops in the Province and their corresponding vehicle assignments.

Types of service

9.28 While it is important for shops to know the number of vehicles they are responsible for, we were also looking for evidence that staff knew the types of service to provide. We determined that Agency staff are well aware of the overall responsibility to provide services for government vehicles. There are clearly established services to be provided. Examples of these are motor vehicle inspections and preventative maintenance programs.

Staffing levels

9.29 Providing the desired level of client service for servicing government vehicles would necessitate assigning an adequate number of appropriately qualified staff to do the job.

9.30 In the shops we visited, all mechanical staff had either an Automotive Service Technician license or a Truck and Trailer Technician license, depending on what types of vehicles they worked on.

9.31 Beginning in 1989, Vehicle Management started to look at staffing levels required to complete the various work activities in each of the shops. In 1990 it made its first attempt at establishing a mathematical model to predict the optimum staffing requirement for each shop. Further refinements were made to the 1990 assumptions and staffing studies were again completed in 1993, 1996 and 2000.

9.32 Most recently, staffing studies have been based on one of two methods. First, the Vehicle Equivalent method where one vehicle equivalent equals the amount of maintenance effort required to properly maintain one average fleet sedan for one year. Second, the Asset to Mechanic ratio is the number of assets that can be serviced by one mechanic. There appears to be little or no difference in outcome using either of these methods.

9.33 To determine staffing levels, the Agency is assuming that mechanics are paid for 2,080 hours a year. Further, they are using 75% as the percentage of chargeable time or time charged against a work order. In actuality, mechanical staff only achieve approximately 67%

chargeable time. Using 75% as a factor for determining the required complement of work provides for an increase in efficiency and effectiveness.

9.34 While staffing studies have been completed for mechanical and other shop staff, there have been none for head office staff, despite the fact that the 2000 Staffing Study noted that this was going to be done.

Recommendation

9.35 We recommended the Agency complete a staffing study of head office to ensure adequate services are being provided in the most economical fashion.

Departmental response

9.36 *VMA* [Vehicle Management Agency] *has taken an alternate approach to evaluating staff required to meet the changing needs of the Agency. These needs are assessed on an ongoing basis by the senior managers of VMA in conjunction with initiatives that are being approved in the Business Plan submitted to government on an annual basis.*

Overtime

9.37 We examined an overtime report for all shops. We noted instances where overtime was as high as 3,694 hours in one shop (servicing all vehicle types) in a given year. This reflects overtime accumulated by 25 employees in one of the major repair shops in the Province. Because overtime is paid or taken as time off at time and a half, the "true" overtime cost is 5,541 hours. With the above stated assumption that a mechanic is paid for working 2,080 hours a year, this equates to 2.7 positions. We were not able to obtain documentation regarding the economic advantage or necessity of paying overtime versus adding to the current staff complement.

Recommendation

9.38 We recommended the Agency analyze the economics of using overtime as a means of supplementing staff requirements.

Departmental response

9.39 *VMA does not staff for peak workloads and thus overtime can be expected in most shops. It is the responsibility of shop managers to assess the requirements for overtime and initiate accordingly. VMA agrees that further study on the use of overtime within its operations may be required.*

Casual staff

9.40 For the year 2001-2002, casual labour accounted for approximately 7% of the Agency's total internal labour costs. The Agency's 1999 Business Plan states:

> *The Agency will study the use of casual staffing during 1999-2000. This study will identify the number of days of casual staff currently being utilized, study the impact of using alternate service delivery and make recommendations for the future use of casual help in the shops.*

9.41 During our audit, we determined that this casual staffing study was not done. No explanation was provided as to when, or if, it would be done.

Recommendation

9.42 We recommended the Agency complete the casual staffing study as described in the 1999 Business Plan. Part of this study should analyze the cost effectiveness of using casual staff.

Departmental response

9.43 *VMA will be taking steps to complete this study.*

Supervisory roles

9.44 There are six districts in the Province. Each one of these districts is assigned a shop superintendent who is responsible for the overall operations of all shops within that district. We determined that there are vast differences in the number of shops that a supervisor might be responsible for. One district, for instance, has only one shop while another has eight. We questioned Agency management on why this was the case and were told that these supervisory positions were assigned based on past practice. They informed us they have looked at the appropriateness of this assignment of supervisory positions before. One shop superintendent we interviewed felt there was a big discrepancy in responsibilities between districts. We were unable to obtain any documentation that would support the current assignment of this supervisory role.

Recommendation

9.45 We recommended the Agency continue to review the assignment of shop superintendent staff to ensure the most equitable and economical assignment of superintendent positions.

Departmental response

9.46 *There are six districts in the province. Each district falls under the management of a District Engineer whose responsibility includes the day-to-day operation of the shops. Accordingly there are 6 shop superintendents.*

Aging work force

9.47 The Agency has a real concern regarding an aging work force. In fact 50% of the mechanical work force could reach retirement within the next five years. While we were pleased to note that there has been some informal work done to address this concern, we would like to see the Agency develop a succession plan, including strategies, goals and time frame for completion.

Recommendation

9.48 We recommended the Agency formalize a succession plan to address the problems associated with its aging work force. This plan should include strategies, goals and time frame for completion.

Departmental response

9.49 *VMA will continue to address issues regarding succession planning and will seek out new strategies to recruit and retain qualified staff.*

Conclusion

9.50 This criterion was met. The Agency has undertaken initiatives to determine the appropriate staffing levels to provide service for government owned cars and light trucks. However, staffing studies for head office and casual staff were planned but not completed.

Make or buy analysis

9.51 Our second criterion was:

> *Vehicle Management should have sound decision-making practices regarding the "make or buy" analysis regarding the provision of repair and maintenance work for government cars, executive vehicles and light trucks.*

9.52 In order to conclude on this criterion, we looked at the following key areas:

- does the Agency have an accurate costing system? Are the true costs of repairing and maintaining a vehicle known and accessible?
- does the Agency regularly compare costs of doing work in house versus externally and do staff make decisions as a result of such comparisons?
- are appropriate processes in place to approve outsourcing?
- are adequate systems in place to ensure the best vendor (best service provider with lowest cost to government) is the preferred outside service provider?
- is there adequate monitoring of the "make or buy" decision? Once the decision has been made does the Agency analyze the economics of such decisions?
- is there adequate reporting on results from "make or buy" decisions? Is the Agency reporting to client departments what the levels of outsourcing are, and the economics of such decisions? Do users know the true costs of the services provided by the Agency?

Accurate Costing

9.53 In order to facilitate the "make or buy" decision, there would have to be an accurate accumulation of costs incurred to repair and maintain any given asset.

9.54 A computerized information system (FMS) is used to facilitate the management of government vehicles. Repair and maintenance costs per asset are recorded in FMS. Thus, for any given asset you can easily query both the internal and external repair costs for any given year. In turn, the Agency uses these accumulated costs to bill client departments. We noted during our audit that accumulated costing information in FMS is sometimes inaccurate, incomplete and unreliable. In some cases, amounts are getting entered into FMS twice, or charged against the wrong asset, or not charged at all.

9.55 We attempted to determine what system controls were in place that would ensure accurate costing. Because both internal labour costs and external vendor costs are recorded in FMS and the government's Oracle Financial Information System (OFIS), we attempted to reconcile the two systems. We were unable to do so. For the last nine months in 2001, internal labour costs (for all types of vehicles) were $189,343 higher in FMS than OFIS. For the same time period, external repair costs (for all types of vehicles) were $327,745 higher in FMS than in OFIS. While Agency staff were able to reconcile differences in labour costs for us, they were unable to reconcile the differences in external repair costs. Reconciliations of costs accumulated in FMS and OFIS are not done by Agency staff on a regular basis. In our opinion, this would be a necessary task to ensure costs have been accurately recorded.

Recommendation

9.56 We recommended the Agency reconcile repair costs recorded in FMS to OFIS on a regular basis. Any material discrepancies should be investigated.

Departmental response

9.57 *VMA will review the procedures for inputting data into the two systems and reconcile FMS to OFIS on a regular basis.*

9.58 We carried out some testing of the recording of repair costs. In doing so, we noted several cases where assets were erroneously charged more than once for the same repair. We determined that while the actual invoice was not paid more than once, in some cases the asset, and hence the client department, was billed the same charge repeatedly. Agency management informed us that in most cases these duplicate charges were later corrected; however, we did note some that were not.

9.59 The prevention of duplication is important both from the point of developing accurate rate structures and also to determine what it cost to repair and maintain any given vehicle. A management information system should generate good data. The FMS system should have the capability of disallowing double entries, but this is not the case. Further, Agency staff do not regularly query double entries in FMS to ensure that costs are not being accumulated against an asset more than once for the same invoice.

9.60 When repair work needs to be done on a vehicle that is still covered under the warranty period, VMA staff try to send the vehicle back to the original dealer to do the work. However, in some cases, warranty work is performed at government repair shops. When warranty work is completed by in-house staff, charges for this work are recorded in FMS and charged against the asset in question. VMA then invoices the original dealer for reimbursement of costs incurred. During our audit we noted instances where warranty credits (dollars reimbursed for items covered under warranty) were not credited against an asset or were credited to the wrong asset. We also noted instances where warranty credits were indeed credited to an asset, but there was no initial charge

noted to offset the credit. We could only assume either the initial charge had not been recorded or the warranty credit was credited against the wrong asset.

9.61 We further noted instances where assets were charged erroneously for work that was never performed on that asset. While auditing FMS, we noted that a mini van in a department was charged $28,000 for a plow harness and fenders. The mini van obviously had never received any such parts. The Agency informed us they posted these amounts to the mini van during a testing phase of their FMS system, with the intention of reversing them at a later date. The charges were never reversed, nor were they detected by the Agency. There are currently no systems in place to detect large and unusual charges such as this made against an asset. At the time of our audit, operating cost reports were not being generated and reviewed on a regular basis. If such reports were reviewed regularly, large amounts charged in error would likely come to the attention of Agency staff.

9.62 In addition to auditing accumulated costs recorded in FMS, we examined hard copy invoices that were kept in asset files at one repair shop facility. In doing so, we noted that in several cases HST had been charged to an asset when costs were recorded in FMS. Because government does not pay HST, this would be an overstatement of vehicle repair costs and would be reflected in charge-back rates to client departments.

Recommendations

9.63 We recommended the Agency review the cost/benefit of having an accurate costing system that reflects the true cost of repairing and maintaining a vehicle. This would include ensuring the following:

- **assets are only charged once for repair costs;**
- **warranty charges are debited and warranty credits are credited to the proper asset; and**
- **HST is not charged to an asset.**

9.64 We recommended the Agency have systems in place to detect large and unusual charges made against an asset.

Departmental response

9.65 *VMA contends that FMS is an accurate information system which generally reflects the true cost of repairing and maintaining vehicles. While it is unreasonable to believe that such a large information system, which relies on the manual input of data, will never have error, VMA will continue to work to ensure that opportunities for error are minimized.*

Cost comparison of internal versus external work

9.66 Government has mandated the Agency to provide services for government vehicles. However, the Agency has interpreted this responsibility to mean it has the choice to provide the services in house

or externally and re-bill client departments accordingly. Under the current system, the Agency schedules and co-ordinates all repairs and maintenance, whether they are done internally or externally.

9.67 Because the Agency has the choice of whether to provide the service or send the work to an external vendor, we would expect that there would be systems in place to ensure adequate costing of both alternatives. Further, we would expect that the best alternative (best service with lowest cost to government) would be selected.

9.68 Our auditing revealed that in some cases Agency staff are making the decision to do repair and maintenance work internally or externally based on past practice, timing for client, and in some cases availability and expertise of in-house staff. In many cases the decision to have the work done externally was due to scheduling problems, where a client needed a vehicle repaired and it couldn't be fitted into the repair shop schedule. Our interviews with Agency staff revealed that they are not comparing costs of providing services internally to those provided by external vendors. We were unable to determine if these decisions to send the work to external vendors were necessarily the most economical to government.

Recommendations

9.69 We recommended the Agency conduct a review to compare pricing of comparable repair and maintenance services offered by the private sector.

9.70 We recommended that the results of the comparable pricing review be used to determine the most economical means of providing repair and maintenance services to government-owned vehicles.

Departmental response

9.71 *VMA will review opportunities where comparable pricing can be reasonably implemented as a means of guiding shop activities. In stating this, VMA remains cognizant of the fact that there are many variables including quality, expertise and time that influence the overall repair decision.*

Approval Process

9.72 Given the options to provide repair and maintenance services internally or externally, we would anticipate that there would be some sort of an approval system in place. Agency staff informed us that the decision to perform the work internally or externally is made by the shop supervisor. We found this to be the case in the two major repair shops we visited.

9.73 As per the Agency's driver handbook, all requests for service are to go through the Agency regardless of where the servicing is going to be done (internally or externally). However, shop staff in two major shops in the Province informed us that executive users sometimes have a preference for external vendor work. In some cases this is due to the fact that many executives drive more specialty vehicles and like to take them

to the original dealer. In some cases they do not bring their vehicles into the government repair facilities for repairs and maintenance work and permission is sometimes not obtained from supervisors until after the servicing has been done by an external vendor. In our own analysis of expenditures, we determined that average external vendor expenditures for executive vehicles were 17% higher than for regular client departmental users. However, average external vendor expenditures for one particular group of executive drivers were 64% higher than other client departmental users. Agency management informed us that this could be due in part to the fact that executive drivers often drive more specialized vehicles that may require different servicing. While we do not dispute this fact, we did note many instances where routine repair and maintenance work such as oil changes were being done by external vendors.

Recommendation

9.74 We recommended the Agency ensure that executive users are aware of the policy regarding service provision.

Departmental response

9.75 *VMA agrees with the recommendation and will ensure that the executive users are aware of the policy regarding service provision.*

Determining the best service provider

9.76 Given the frequency of outsourcing repair and maintenance work on cars, executive vehicles and light trucks, we expected the Agency to have systems and practices in place that would ensure the best vendor would be used for the provision of such services. However, when we examined processes in place at the Agency to determine who was going to provide services externally, we determined that this was not always the case.

9.77 While there are standing agreements with various vendors that support the major shop in Fredericton, there are no standing agreements for other larger centres such as Moncton or Saint John. These agreements are bid on an annual basis (or longer in some cases). For instance there are standing agreements with external vendors to purchase new parts, provide preventative maintenance, for windshield/glass repairs, tires, wheel balancing and in some areas of the Province, exhaust repairs. There are usually several vendor contracts available to provide the above services. Costs specified in the contracts for services are usually specific (i.e. an established hourly discounted shop rate for labour and a discount structure for parts). While the discounts vary, because the vendors are on the standing offer list, Agency staff may choose from any number of these vendors. During our audit, we did not note any instances where services that were tendered were being awarded to vendors not on the contract of supply list.

9.78 What we did note, however, is that the vendors who were on the supply list for one type of service provision were more likely to be awarded other types of work as well. For instance, one vendor was awarded the contract of supply for preventative maintenance for light

vehicles. For the year 2001, this vendor performed approximately $6,000 worth of preventative maintenance work, and a further $10,000 in bodywork and $10,000 in transmission work on light vehicles. The total payments to this particular vendor in the year were $80,000. We were unable to obtain any documentation that would satisfy us that this particular vendor was providing the most economical body work and transmission services to government.

9.79 We found no evidence that quotes were being obtained for services for which there were no standing agreements. The staff we interviewed informed us they generally only obtain quotes for accident related work and body work. Both head office management and shop staff informed us of their clear mandate to "try to spread the work around." In our opinion, while this may be advantageous to vendors, it may not necessarily be so to government.

Recommendation

9.80 When there are no applicable standing agreements, we recommended the Agency ensure that more than one quote is obtained for servicing required. Further, we recommended the best vendor (best service with lowest cost to government) be selected.

Departmental response

9.81 *VMA will direct staff to seek out multiple quotes in cases where reasonable estimates (eg: body work) can be obtained. However, due to the nature of mechanical repair, VMA remains cognizant of the fact that it is not always practical or cost effective to seek out more than one quote (ie: it is often impossible to obtain a fixed quote since the nature of the problem cannot be determined with a cursory look) and therefore will continue to allow reasonable judgement in this regard.*

Recommendation

9.82 We recommended the Agency consider using standing agreements for major areas such as Moncton and Saint John where external servicing is required.

Departmental response

9.83 *VMA will implement standing offers in other areas of the province.*

Monitoring "make or buy"

9.84 In order to ensure service provision at the lowest cost to government, we would expect the Agency to monitor the appropriateness of dollars spent on in-house service provision versus external service provision. In fact, the Board of Management, when creating the Agency, requested that the Agency report annually the cost per kilometre of operating the government fleet, and comparative costs of alternative means of providing transportation. We see this as an extremely important undertaking required by the policy makers of the day. It gets to the fundamental issue as to whether or not the service is being delivered in the most economical way.

9.85 We determined that the Agency is not complying with this aspect of policy. If it were doing so, it would not only provide guidance as to

what services are more economical to do internally or externally, but would also indicate to all departments whether the Agency is the most economical service provider.

9.86 On this note, it is stated in the Agency's Charter, that as of April 2000 and subject to Board of Management approval, government departments have the option to use the Agency for their services or contract with the private sector directly providing there is an economic advantage to government. Given this, we would expect that the Agency would be well served to provide client departments with some clear analysis on the economics of using it as a service provider.

Recommendation

9.87 We recommended the Agency monitor the appropriateness of dollars spent on in-house service provision versus external service provision.

Departmental response

9.88 *VMA will continue to monitor the cost of internal repairs versus external repairs from an overall budget perspective. However, as previously noted, VMA will seek opportunities where further economy can be achieved in establishing which shop (internal or external) conducts the repair service.*

Reporting

9.89 As stated previously, the Agency has the ultimate say in whether to provide services in house or by an external vendor. Given the fact that the Agency in turn bills clients for service provision, we would expect it to report on the economics of such decisions. Furthermore we noted that they have a responsibility to do so in accordance with the government's Vehicle Policy, which requires the Agency to:

> *Report annually to Board of Management the cost per kilometre of operating the government fleet, and comparative costs of alternate means of providing transportation.*

9.90 Agency management informed us while they report costs of operating their fleet yearly in their Business Plan, they do not report costs per kilometre and comparative costs of alternate means of providing transportation to the Board of Management as required by the Vehicle Policy.

9.91 Paragraph 13(2) of the *Auditor General Act* states that the Auditor General shall bring

> *to the attention of the Legislative Assembly .... any cases in which he has observed that...*
>
> *(g) procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used.*

9.92 In our opinion, the Agency versus alternate means comparison is an example of a procedure that could appropriately and reasonably be used to measure and report on the effectiveness of programs. The Province's annual report policy states the major objective of an annual report is "to be the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public". Certainly one key way to be accountable, in our opinion, is to compare costs of providing the service yourself to the costs of providing the same service through an external organization.

Recommendation

9.93 We recommended the Agency comply with policy by reporting to Board of Management the cost per kilometre of operating the government fleet, and comparative costs of alternate means of providing transportation. Further, this type of reporting would seem to be an excellent measure of effectiveness to include in the Agency's annual report.

Departmental response

9.94 *Board of Management approved a revised Vehicle Policy, which does not require the above referenced reporting. Notwithstanding this, VMA does compare costs to private sector provision. Consideration will be given to expanding this analysis and reporting it in the VMA Annual Report.*

Conclusion

9.95 This criterion was not met. The Agency is not currently analyzing the economics of in house service provision versus using external vendors. When external vendors are used for service provision, staff are not always ensuring they obtain the vendor that would necessarily provide the best overall service to government. There is a lack of reporting regarding the economics of the Agency as a service provider versus external vendors. The Agency is not reporting annually to Board of Management the cost per kilometre of operating the government fleet, and comparative costs of alternate means of providing transportation.

Cost and performance standards

9.96 Our third criterion was:

Cost and performance standards for maintenance and repair should be established and used to monitor performance.

9.97 In regards to this criterion, we wanted to determine what, if any, cost and performance standards were being used by the Agency to guide and monitor its own performance. Cost and performance standards provide points of reference in measuring or judging quality and efficiency of operations. Standards, especially when they are based on external benchmarks, provide a way of helping the Agency, its shops, and its mechanics objectively define and determine whether they are doing a good job.

9.98 In conducting its maintenance and repair activities, the Agency needs standards to control labour costs since this is such a large portion

of expenditures. In this regard, we noted the following comment in *Benchmarking for Quality in Public Service Fleets*, a publication of the National Association of Fleet Administrators (NAFA). (It should be noted that the Agency has taken the progressive step of joining NAFA. Senior staff regularly receive NAFA publications and attend NAFA meetings to keep current on various trends in the fleet sector):

> *In-house labour typically represents a very large portion of the [maintenance and repair] costs of a fleet, and in conducting a benchmarking analysis it is important to remember three fundamental dimensions of labour cost:*
>
> *(1) the percentage of time maintaining vehicles and equipment as opposed to other less productive activities (i.e. mechanic utilization);*
>
> *(2) the amount of time it takes your mechanics to maintain and repair vehicles (i.e. mechanic efficiency); and*
>
> *(3) the quality of work performed (i.e. mechanic effectiveness).*

9.99 We examine below what standards the Agency has implemented to date with respect to those three areas of mechanic utilization, mechanic efficiency, and mechanic effectiveness.

Mechanic utilization

9.100 Mechanic utilization is a measurement that has been adopted by the Agency in recent years. Management is comparing the number of hours mechanics charge to specific assets to non-productive time. On a Province-wide basis, Agency shop staff are currently reporting about 67% chargeable time. Some shops report higher chargeable times and some lower. However, the Agency's own senior management admits that this information is only as accurate as it is reported - meaning staff record their own time spent on jobs and this 67% may or may not be reality.

9.101 We also noted that while chargeable time data is accumulated, there are no clearly directed objectives in place regarding what chargeable time should be. NAFA has accumulated data on utilization rates from various organizations that could be utilized by the Agency. The Agency could use this to provide some perspective on whether it can be satisfied with the level of performance it has achieved.

Recommendation

9.102 We recommended the Agency develop clearly defined goals regarding mechanic utilization that are based on relevant industry standards. These goals should be clearly communicated to staff and progress towards achievement should be monitored.

Departmental response

9.103 *VMA has used information in determining staffing ratios that is consistent with recommendations from external sources. In addition, supervisory staff monitors mechanical staff work activities to ensure that the work is being completed in a timely manner.*

Mechanic efficiency

9.104 Currently, the Agency has no standards in place for mechanic efficiency. Agency management informed us that mechanic productivity is monitored informally through time sheets and observation. We determined that while industry standards for various repair activities do exist, the Agency is not using them to guide or monitor the time taken to complete repair tasks. *Chilton's*, for example, is a well-known publication detailing numerous repair tasks and the time it should take to complete them. Shop staff we interviewed were not using *Chilton's* or any other industry standards to assist them in knowing how long a job should take.

9.105 We noted the Agency recently accumulated data in FMS regarding time charged to repair tasks within their own shops. The FMS Repair Statistics Report shows the time it has taken Agency staff to do a certain job in the past. It details the shortest time and the longest time. Shop staff can access this data freely to see time taken in the past to do given repair tasks.

9.106 Management informed us that this data would act as an internal guide as to the time it should take to do a certain job. However, historical performance of your own organization, while important for analyzing trends, does not provide the best benchmarks. When historical averages are used to develop standards, any previous inefficiencies are carried forward.

9.107 We discussed this matter at some length with senior management. There appeared to be openness towards adopting new standards and measurement techniques. For instance, it was offered that the FMS might be modified in some way to show the mechanics what the expected times were. When a work order is opened, FMS might be modified to show Agency staff the standard Agency time and external benchmark time (e.g. *Chilton's*) for a particular type of repair job.

Recommendation

9.108 We recommended the Agency develop standards for measuring mechanic efficiency. We further recommended that these standards be monitored and used as a component of performance evaluation.

Departmental response

9.109 *VMA will be reviewing its current practices for measuring mechanic efficiency.*

Mechanic effectiveness

9.110 Agency management informed us that they monitor mechanic effectiveness by informal observation. Naturally, as supervisors carry out their duties on the shop floor a certain amount of this measurement of mechanic effectiveness takes place just through observation. It was also felt that when any vehicles were returned for repair shortly after having been in the shops, the FMS would clearly show who worked on the vehicle previously. Thus, trends in the work of individual mechanics could be observed.

9.111 We wondered though, if there could be a benefit associated in more formal measurement. The quality of the work could be reflected in the number of breakdowns, the average number of kilometres between breakdowns, or perhaps in unusually high repair and maintenance costs. NAFA suggests that the distance between breakdowns is a useful measure in this regard.

Recommendation

9.112 We recommended the Agency develop standards and measures for mechanic effectiveness. Further, the Agency should consider the benefits and costs of extending these standards and measures to its performance evaluation process for mechanics.

Departmental response

9.113 *VMA has numerous systems in place to monitor mechanic effectiveness including detailed repair history, asset log books, client survey reports, etc. These measures will be reviewed with consideration given to the above recommendation.*

Conclusion

9.114 This criterion was not met. The Agency has not established cost and performance standards for maintenance and repair.

Additional comments on cost and performance standards

9.115 During our work on cost and performance standards, we became aware that the Agency was working on a related initiative known as the balanced scorecard. The balanced scorecard was the response to the Agency's 2001-2005 Business Plan initiative to develop performance measures for all aspects of the Agency's business.

9.116 We were pleased to note that the Agency finalized a draft version of a Balanced Scorecard Performance Measurement and Management System (Balanced Scorecard) towards the end of our audit. The Balanced Scorecard was delivered to all districts in May 2002.

9.117 As part of our audit, we reviewed the Balanced Scorecard in some detail.

9.118 One general comment we can make by looking at the performance measures in the Balanced Scorecard is that they are limited to comparing performance of individual shops to the Agency average. Certainly this does offer a valuable perspective. It is important to have good historical data on your own performance. And it is a worthwhile exercise to see how components of the organization have compared to the organization as a whole. But there are some limitations to using only internal comparisons. By comparing the Agency's performance to established fleet benchmarks, the Agency would be in a better position to assess performance and to determine where corrective action may be necessary. It would have more objective evidence of whether it was doing a good job.

Recommendation

9.119 We recommended that the Agency revisit the Balanced Scorecard to ensure it includes established industry benchmarks for its performance indicators.

Departmental response

9.120 *VMA agrees to review information on industry standards and will consider the feasibility of using this information in various aspects of measuring performance.*

9.121 One of the objectives set by the Agency in developing the Balanced Scorecard is to maximize shop efficiency. The measures for this objective are to compare the ratio of internal repairs to external repairs in both dollars and numbers per year. In our opinion, this says little about shop efficiency and it would be difficult to conclude on performance simply by knowing the internal versus external repair dollars spent per shop. NAFA suggests a better measure might be the miles or kilometres per direct hour of mechanic maintenance and repairs labour. The Agency could also compare average times spent on various repair activities to recognized industry standards such as *Chilton's*.

Recommendation

9.122 We recommended that the Agency enhance its Balanced Scorecard by developing new measures for maximizing shop efficiency. It is important that these measures include benchmarks adopted from recognized standards.

Departmental response

9.123 *VMA will be reviewing its current measures of effectiveness and efficiency. When industry measures can be identified they will be assessed for acceptability for use in the Balanced Scorecard.*

9.124 Two other objectives developed by the Agency were to "increase fleet reliability" and to "increase customer convenience". For the "increase fleet reliability" objective, one indicator is the ratio of the numbers of scheduled internal work orders to the number of unscheduled internal work orders. The Agency also reports on preventative maintenance hours as a percentage of total repair hours. We noted, however, there is no reporting on such other reliability measures as the number of breakdowns, number of breakdowns per hour of servicing and down time. We were pleased to see that Agency staff have discussed implementing a couple of these measures in the future.

9.125 For the "increase customer convenience" objective the performance measure was average kilometres per work order. We would like to suggest that the Agency consider such other measures as customer wait time, turn around time, actual time taken to service a vehicle against promised time, or customer satisfaction levels. The Agency informed us that it has done customer service surveys in the past and staff certainly appear open to doing additional surveys in the future.

Recommendation

9.126 We recommended that the Agency revisit its measures for the customer perspective of the Balanced Scorecard. This should include

enhancements to the measures for the fleet reliability and customer convenience objectives.

Departmental response

9.127 *VMA will be reviewing its current measures to predict fleet reliability and customer convenience. When industry measures can be identified they will be assessed for acceptability for use in the Balanced Scorecard. It must be recognized that the cost, time and availability of data is an important factor in selecting measures.*

Preventative maintenance

9.128 Our fourth criterion was:

> *The Vehicle Management Agency should ensure that adequate preventative maintenance is provided to government cars, executive cars, and light trucks, to avoid increased repair costs in the future.*

9.129 Intuitively, well-maintained vehicles should last longer and cost less to operate. Delays in recommended preventative maintenance work may result in increased repair and maintenance costs in the future. A preventative maintenance program is also important in ensuring that the manufacturer's warranty is not invalidated.

9.130 There are essentially four components to the Agency's program for maintenance of vehicles. Firstly, there is a preventative maintenance program developed in accordance with manufacturer specifications. Secondly, statute requires a Motor Vehicle Inspection on a yearly basis. Thirdly, drivers of vehicles are assigned a logbook, in which they can detail any maintenance issues that need to be brought to the attention of their repair shop. Fourthly, the Agency co-ordinates the scheduling of all vehicle recall work to be performed. We examine each of these components in the sections that follow.

Following manufacturers' specifications

9.131 The Agency has developed a preventative maintenance program in accordance with manufacturers' specifications. Preventative maintenance servicing for Class A and B vehicles is referred to as PMA servicing and is due every three months or 5,000 kilometres, whichever comes first. Reports are available in FMS that denote all PMA work that is due on a particular vehicle for any given month.

9.132 Although this program is in place, shop staff we interviewed informed us they are not proactive in scheduling vehicles for preventative maintenance. They either wait for the driver to contact them for an appointment, or do the work when the vehicle is brought in for another problem. Our own auditing of FMS revealed that 30% of in service class A and B assets had no record of having a PMA in over three months.

9.133 Further, even if the "PMA due reports" were being used on a consistent basis, they appear to have some limitations that would mean certain vehicles would still not be receiving the PMA servicing at the

proper time. This is because the "PMA due" criterion is based on time only. This can pose problems for vehicles in departments like Public Safety where they may put on thousands of kilometres a month. These vehicles could be due for servicing monthly, but they would only show up on the PMA due report every three months. We suggested that the Agency reinforce to the drivers the importance of bringing vehicles in for PMA servicing that have reached the 5,000 kilometre point before three months.

9.134 Preventative maintenance is important. If the program is followed, it not only helps to prolong the life of the vehicles, but it also contributes to an overall safe driving condition. And it is often a necessary part of complying with the manufacturer's warranty conditions. The Agency needs to be more proactive with its preventative maintenance program; otherwise it is not showing due regard to economy.

9.135 While the Agency relies heavily on drivers to schedule their own appointments, PMA due reports are not circulated to user departments. We feel this would serve as a useful reminder for drivers.

Recommendation

9.136 We recommended the Agency ensure that all in-service assets have preventative maintenance servicing on a timely basis, by making drivers and vehicle co-ordinators more aware of required servicing.

Departmental response

9.137 *VMA agrees with this recommendation. VMA, in conjunction with district staff, will discuss this issue and determine what is the most appropriate method of ensuring that the clients are made aware of the required [preventative maintenance] programs.*

Motor Vehicle Inspection (MVI)

9.138 We were pleased to note that all shop staff we interviewed did have a systematic approach to scheduling vehicles for an MVI. One shop supervisor kept a large calendar type list showing what vehicles were due in what month. The drivers would be contacted well in advance to bring their vehicles in for an MVI. When the inspection was done, the vehicle would be crossed off the list. Also, there is an MVI due report that is available in FMS. This report lists all vehicles that are due or overdue for MVIs. This is a useful tool for both scheduling MVIs and following up on those that were overdue. Staff we interviewed informed us they were indeed utilizing these reports on a regular basis.

Proper use of logbook

9.139 All drivers of government vehicles are expected to utilize an assigned logbook. The logbook consists of a "daily record of vehicle usage", and a "driver's vehicle condition report". The "daily record of vehicle usage", which details mileage and fuel obtained, is to be submitted monthly to the departmental vehicle co-ordinator for recording of fuel usage.

9.140 The "driver's vehicle condition report" details possible repair items that the driver feels require attention. These reports are to be submitted on a weekly basis by drivers to local repair shops, regardless of whether there are issues with the vehicle or not. While this sounds fine in theory, shop staff inform us that in reality, they receive less than half of these reports.

Recommendation

9.141 We recommended the Agency ensure all drivers submit "driver's vehicle condition reports" as required.

Departmental response

9.142 *VMA will bring this issue to the attention of the client departments and monitor for improvement in results.*

Responding to recalls

9.143 Periodically the Agency receives recalls from various manufacturers. Agency staff enter the recall information and the vehicles to which the recalls apply into FMS. The Agency also sends a hard copy of each recall to the shop superintendents, who are ultimately responsible to ensure that repair facilities are aware of the recall. Agency staff then schedule appointments with the appropriate dealer to perform the recall work.

9.144 Despite various checks and balances in place to ensure recalls are done in a timely fashion, our own auditing revealed that 36% of recalls received were not complete as of March 2002. Further, an aging analysis showed that 30% were outstanding for over 150 days and 65% for over 180 days.

9.145 Additionally, we determined that Agency staff are not prioritizing recall appointments based on the level of risk. Our analysis revealed that many of these recalls were due to vehicles failing to conform to Canada Motor Vehicle Safety Standards. We noted one safety recall dated May 2001 regarding a potential fuel leak and risk of fire. The manufacturer's notice stated to "call your dealer without delay". As of March 2002, this recall work on a particular vehicle had not been done.

Recommendation

9.146 We recommended the Agency formalize policy to ensure that all manufacturer recalls are completed on a priority basis. We further recommended that serious safety related items be given high priority.

Departmental response

9.147 *VMA has put in place a system to prioritize and follow up on manufacturer recalls based upon the risk associated with the recall. Shop staff will be notified that they must address all critical recalls and update all data in a timely manner.*

9.148 *The AG's report indicated that 36% of recalls received were not complete as of March 2002. It should be noted that upon further follow up of this issue by VMA staff, it was found that the actual number of*

recalls not completed were minimal. Shop staff addressed the majority of recalls however it was noted that FMS records were not updated in a timely manner to reflect this work. As noted above, VMA has implemented a new vehicle recall system which should address this reporting issue.

Conclusion

9.149 This criterion was partially met. While the Agency has a preventative maintenance program in place, it is not always pro-active in scheduling such maintenance. The result is that preventative maintenance is not always being done in a timely fashion. Recall work is also an issue. The Agency needs a priority setting mechanism to ensure high priority recalls are receiving prompt attention.

Repair versus disposal decisions

9.150 Our fifth criterion was:

Decisions covering repair/disposal alternatives should be based on adequate analysis.

9.151 Timely replacement of vehicles is one of the key decisions in fleet management. Hanging on to a vehicle too long can lead to increased repair costs, increased down time for vehicles, and safety concerns for drivers. On the other side though, if vehicles are replaced too soon, this may not be economical.

Replacement based on life cycle costing

9.152 Currently, the Agency determines the level of vehicle replacement for departments. The Agency sets a purchase allotment each year for each client department in its Business Plan. Because individual departments do not get a capital budget from government for vehicles, the Agency incurs the initial capital costs and charges them back to the client through its rate structure. In 2001-2002, the Agency estimated they would purchase 153 cars and light trucks on behalf of departments.

9.153 Based on some life cycle costing, the Agency has determined a replacement schedule based on an optimal life cycle of seven years for Class A vehicles (cars) and six years for Class B vehicles (trucks).

9.154 The Agency has not yet reached this optimal replacement schedule. Vehicles are replaced according to what the budget will currently allow, not necessarily the optimal replacement time. An Agency analysis shows that 22% of cars (excluding executive vehicles) and 26% of trucks are eight years old or greater. That is, over 20% of the cars and light trucks are beyond the optimum replacement point.

9.155 It is possible that budget restraints that delay replacement beyond the norm could be resulting in false economies. If a vehicle is not replaced at its optimal time, the Agency avoids a capital cost. But this can turn into a false economy as future repair bills mount and the user faces increased downtime and safety concerns.

Recommendation

9.156 We recommended the Agency attempt to replace vehicles according to its own life cycle costing plan.

Departmental response

9.157 *VMA agrees with the recommendation and will continue to replace vehicles using the various evaluation procedures it has at its disposal while staying within its budgeted allotment.*

Inspection process - deciding to dispose of a vehicle

9.158 When staff feel there is a problem with a particular vehicle which might indicate it has reached the point where it should be disposed of, they call one of four regional inspectors. These individuals are trained to perform vehicle inspections for the purpose of making a decision to either repair or dispose of a vehicle. The inspector completes an equipment inspection report that would be used to facilitate the decision.

9.159 There are no formal guidelines as to when to use these inspectors. For example, inspectors do not inspect all class A vehicles over seven years old to determine whether they get a "passing grade", or if they should be disposed of.

9.160 Further, while there are spending limits that require approval for individual repair jobs, there are no lifetime or annual spending limits that would trigger an inspection from a regional inspector. That is, one might expect that after a vehicle had accumulated a certain amount of lifetime maintenance and repair costs, there might be some indication that the vehicle required inspection.

9.161 During our audit we determined that there were several vehicles that, in our opinion, have had high repair costs. We obtained data from FMS detailing the Class A and B assets with the highest repair and maintenance costs for the year 2000-2001. All costs excluded accidents and capital costs. The repair dollars spent for the five vehicles with the highest yearly repair costs as recorded in FMS ranged from $7,300 - $12,000 per asset. Additionally we reviewed data from FMS on the five assets with the highest repair and maintenance costs over the life of the asset. The FMS report revealed that such expenditures ranged from $57,000 - $62,000 per asset. Of these Class A and B assets, there was only evidence of three vehicle inspection reports prepared by regional service co-ordinators. One inspection recommended replacement, but then recommended to "run due to lack of money".

Recommendation

9.162 We recommended the Agency review the role of regional inspectors and develop guidelines for more systematic inspection schedules. For example, inspectors could inspect all assets over the optimal replacement age or all assets that exceed pre-established annual and/or lifetime spending limits.

Departmental response

9.163 *Staff have intimate knowledge of assets assigned to their shop. Inspections are made based on their request. These inspections are in*

themselves added security that the disposal decision made is the right one. Consideration must be given to the cost of implementing further measures.

Replacement of executive vehicles

9.164 Disposal decisions for so-called executive vehicles are a special case because the vehicle forms part of a compensation package offered by government. As set out in regulations under the *Financial Administration Act*, Deputy Heads may purchase their government vehicle every four years regardless of mileage. Ministers may replace their vehicles every four years or 150,000 km, whichever comes first. However, Ministers can only purchase their vehicle when they cease to be a member of the Executive Council.

9.165 As part of our audit, we looked at the approval process in place for repair work done to executive vehicles just prior to transfer of ownership. Shop staff we interviewed informed us they were sometimes confused over what to do and not do to an executive vehicle prior to disposal. Staff informed us they sometimes resort to asking management at head office for approval. There are many items an executive driver might want repaired prior to purchase. The problem lies in knowing what is fair and reasonable for both the purchaser and government. Should the vehicle be sold "as is" or should a significant amount of work be done prior to purchase? We were surprised to note that there is no formal policy in this regard.

9.166 We looked at work order history reports and some actual invoices for eight executive vehicles that were disposed of and subsequently sold to executive drivers. We noted that there were varying degrees of work done on these vehicles prior to disposal. In two cases, we noted that sets of four new tires were installed on the day of disposal. In one of these cases, the tires had been rotated and balanced the prior month. We further noted instances where engine work and transmission replacements were done just prior to disposal, and where speakers and air conditioners were repaired, and major car cleaning was done.

Recommendation

9.167 We recommended the Agency formalize and enforce policy regarding work to be done on executive vehicles prior to disposal.

Departmental response

9.168 *The current policy is to address safety and operating issues associated with the vehicle. This has been enforced in the past and will continue to be enforced in the future.*

9.169 We followed up on this response with the Department and confirmed there is no formal documented policy.

Conclusion

9.170 This criterion was not met. The Agency has carried out some life cycle costing and has established an optimal replacement schedule. But vehicle replacement is not based on this life cycle costing and information on the costs associated with maintaining vehicles beyond their economic lives is not known. Further, there is no systematic

program to inspect vehicles meeting certain criteria such as lifetime cost or age to determine whether they should remain in the fleet. Finally, there appears to be a need for more guidance in determining the acceptable level of repair that should be performed prior to disposal of an executive vehicle.

Fuel usage

9.171 Our second objective was:

> *To determine if the Vehicle Management Agency has adequate systems and practices in place to monitor and control the usage of fuel for government cars and light trucks.*

9.172 Currently there are 101 government-owned fuel sites in the Province. Many sites have twenty-four hour access. Of the 101 fuel sites, 49 are automated and require users to swipe their cards for access. The remaining sites are manual. (Users are required to record their fuel usage manually on fuel issue sheets.) These fuel sites collectively dispense approximately 21 million litres of fuel annually to all government users. Drivers of government vehicles may also obtain fuel from a number of external vendors using government fleet credit cards. External fuel providers dispense approximately 6.2 million litres of fuel a year to all government users.

Fuel policy

9.173 Our first criterion was:

> *The Vehicle Management Agency should have clearly documented policy regarding the issuance and usage of fuel cards and credit cards.*

9.174 Fuel access cards and credit cards are issued and administered by the Agency. The Agency issues two fuel access cards, a personal card and a vehicle card for the acquisition of fuel from government sites. A personal access card is for use by the driver assigned as the cardholder. It is not to be used by any other person. A vehicle access card is for use by the driver to fuel the specified vehicle for which the card was assigned. The driver is not permitted to use the vehicle access card on any other vehicle. Both cards must be presented for fuel purchases at government fuel sites. At the time of our audit, there were 11,066 personal and vehicle access cards issued in the Province for all types of vehicles.

9.175 A government fleet credit card is issued for use at external fuel vendors. This card is for use by the driver to fuel the specified vehicle for which the card was assigned. The driver is not authorized to use the card on any other vehicle. Government fleet credit cards have a purchase limit displayed on the card. This purchase limit ranges from $75 to $275. The only permissible purchases other than fuel are for fluids such as antifreeze, windshield washer and lubricants, and battery boosts, wash jobs, tire repairs, belts, wiper blades, vehicle lamps and

towing. At the time of our audit, there were 4,236 government fleet credit cards issued in the Province for all types of vehicles.

9.176 There are various policies that exist regarding the issuance and usage of fuel cards (personal and vehicle access cards) and government fleet credit cards.

9.177 The Vehicle Policy states: "credit cards will be issued and monitored as to use by the Vehicle Management Division of the Department of Transportation." In our opinion, this clearly sets out the Agency's responsibilities. However, vehicles assigned to Ministers, Deputy Ministers and Executive Assistants are exempt from this policy. There are no clear directives regarding responsibility for monitoring executive usage.

9.178 Some aspects of fuel and credit cards for Ministers are covered in government policy, as follows:

> *Credit cards are provided by Vehicle Management to cover operating costs and minor repairs. Major repairs are handled through Vehicle Management. Ministers are encouraged to use government garages for their gasoline as there is a considerable cost savings.*

9.179 However, this document does not provide guidance regarding monitoring of fuel usage for executives. While in practice Agency staff are not differentiating between executive drivers and other drivers when it comes to fuel monitoring, we feel there should be a clear directive regarding responsibility for monitoring executive fuel usage.

Recommendation

9.180 We recommended the Agency formalize policy regarding monitoring of executive fuel usage.

Departmental response

9.181 *Under the revised Vehicle Policy, the monitoring of fuel usage is the responsibility of client departments. VMA will assist all clients in this regard by providing fuel usage reports, responding to inquiries, etc.*

9.182 The revised Vehicle Policy referred to in the departmental response was approved subsequent to our audit.

Conclusion

9.183 We determined that this criterion was met. We found there is sufficient policy regarding both the issuance and usage of fuel cards and credit cards for most users with one exception. We noted a lack of formalized policy regarding monitoring of fuel usage for executive users.

Communication of policy

9.184 Our second criterion was:

> *Policy regarding issuance and usage of fuel cards and credit cards should be clearly communicated to users.*

9.185 While it is important to have policy in place, it is equally as important to ensure such policy has been adequately communicated to users. If the relevant parties do not know what the policy is or how it applies to them, the purpose of the policy has been defeated.

9.186 The Agency informed us that they have held training sessions for vehicle co-ordinators, distributed handbooks to all new drivers and have developed several memos for vehicle co-ordinators to relay information to drivers.

9.187 Because there are so many drivers in government, departmental vehicle co-ordinators are expected not only to collect fuel usage data from drivers for submission to the Agency, but also to act as somewhat of a "middle person" between the Agency and drivers. Agency staff informed us that while they provide all new drivers with handbooks, they expect that the vehicle co-ordinators relay the details to users. As part of our auditing we interviewed a number of drivers, both at the departmental and executive level. While the majority of drivers knew a handbook existed, few had read it or knew what information it contained.

9.188 There were several aspects of policy that drivers were unaware of and not following. For instance, while policy states that driver access cards are to be used solely by the person they are assigned to, drivers informed us they are sharing driver access cards. In addition, while drivers were generally aware that they should try to obtain fuel at internal government sites, they were not aware that a copy of discounts offered by each oil company was included as an insert in the front of all driver handbooks. Therefore, most were not utilizing such information regarding where to purchase fuel externally.

9.189 In particular, the executive drivers we interviewed were unaware of the driver handbook directive to purchase fuel at the vendor offering the greatest discount to government. In fact over half of all executive purchases were from the "highest cost vendor" offering the lowest discount to government on fuel and no discount on other products.

9.190 Agency staff informed us they provide vehicle co-ordinators with yearly correspondence regarding discounts available from external fuel vendors with the understanding being that vehicle co-ordinators forward the information to drivers. Obviously the expectation is that when at all possible, drivers should purchase fuel from the vendor offering the greatest discount to government. During our auditing, we determined that most departments had a vendor discount list; however, it was not always current. One vehicle co-ordinator informed us the most recent version they had received was in 1996.

Recommendation

9.191 We recommended that the Agency ensure drivers are provided with up to date listings of discounts from external vendors.

Departmental response

9.192 *VMA will continue to provide client departments with up to date information on fuel costs.*

9.193 *It should be noted that VMA distributes a memo on discount fuel prices to all vehicle coordinators after each tender renewal. The memo stipulates the responsibility of vehicle operators to utilize DOT fuel sites as the preferred source of fuel. In cases where this may not be feasible operators are requested to utilize vendors offering the lowest net price to government. The memo further requests that the information be passed on to all vehicle operators including the executive fleet.*

9.194 Executive drivers were also unaware of other aspects of driver handbook policy. They were not reporting fuel usage monthly as required and often not retaining or submitting credit card slips or receipts when they did submit mileage reports. This requirement would be important for monitoring fuel usage. This lack of timely reporting on behalf of executive drivers was first noted in our 1996 Report. It appears as if there is still room for improvement.

Recommendation

9.195 We recommended the Agency ensure that executives are aware of all aspects of policy, notably the requirement to submit credit card slips when submitting mileage reports.

Departmental response

9.196 *VMA will ensure that all departments are made aware of the requirement for executives to submit credit card slips when reporting vehicle usage.*

9.197 We were pleased to see that the Agency has developed a user-friendly handbook. Although we recognize that not all drivers have internet access, we feel an Agency web site would be a useful further tool for many users to access policy related information. Drivers informed us they often did not know where their handbooks were, and therefore did not access them for information.

Recommendation

9.198 We recommended the Agency consider developing a web site detailing policy for all drivers.

Departmental response

9.199 *VMA will consider the suggested strategy of a web site to relay information on various aspects of the Agency's business.*

Conclusion

9.200 This criterion was partially met. While the Agency has attempted to communicate policy through vehicle co-ordinators, often the information is not making it to the drivers. We found that few users had read the driver handbook or knew what information it contained.

Issuance of fuel cards and credit cards

9.201 Our third criterion was:

Fuel cards and credit cards should only be issued to eligible recipients.

9.202 Initial distribution is centralized. As discussed above, fuel cards (personal and vehicle access cards) are initially assigned to drivers by Agency staff at the time of vehicle release. Credit cards are assigned to a vehicle, not a driver.

9.203 Personal and vehicle access cards (internal fuel purchases) are assigned to the driver and vehicle respectively. In order to obtain fuel from an internal fuel site both cards have to be presented. During our audit we noted instances where personal access cards were being shared between employees. We noted two cases where personal access cards belonging to drivers that were no longer employees of government, were being used by other employees.

9.204 We determined that while departmental records of personal and vehicle access card assignments were up to date, the Agency's own records were not. We noted one case where the Agency's fleet system had record of a valid personal access card for a driver that had been deceased for three years. In fact, when we audited the Agency's list of current drivers in three departments with personal access cards, we noted that 21% of the names on the list were no longer employees of government. While we do not question the difficulty the Agency has in keeping track of "who has what card", we feel they are clearly obligated to do so.

Recommendation

9.205 We recommended the Agency ensure it has accurate records of fuel card and credit card assignments.

Departmental response

9.206 *VMA agrees with this recommendation. VMA will continue to review and enhance methods to ensure that it has accurate records of all assigned credit cards.*

9.207 *It should be noted that the AG's report made reference to VMA's records of personal and vehicle access cards as being out of date. (21% of the names on the list were no longer employees of government) By way of process, clients are requested annually to verify a listing of drivers who have been assigned credit cards. In this case, the high percentage of discrepancies found by the AG's office is attributed to the fact that the audit was performed just prior to when the list is annually updated and takes into consideration a significant number of employees that took advantage of the recent retirement package.*

Conclusion

9.208 The third criterion was partially met. We are comfortable that the Agency has systems in place to ensure that driver and vehicle access cards and credit cards are initially assigned to eligible recipients.

However, due to driver and vehicle changes, the Agency is often not aware of changes in card assignments.

Monitoring usage

9.209 Our fourth criterion was:

The Vehicle Management Agency should monitor usage of fuel cards and credit cards.

9.210 Because of the volume of fuel cards and credit cards, monitoring their usage is an important aspect of this audit. Monitoring is important not only to ensure policy is being followed but to detect fraudulent usage. As discussed above, government policy delegates the responsibility for monitoring fuel usage to the Agency. The policy states "credit cards will be issued and monitored as to use by the Vehicle Management Division of the Department of Transportation." The Agency is to "monitor vehicle usage to ensure compliance with this policy and report non-compliance to the appropriate deputy head".

9.211 We were surprised to note that despite this policy, Agency management staff insisted that they felt monitoring of fuel usage was not their responsibility but that of individual departments. They reported to us that this aspect of policy has been informally delegated to the vehicle co-ordinators within each government department. Three of the four vehicle co-ordinators we interviewed did not know this was their responsibility and none were doing it.

Recommendations

9.212 We recommended the Agency monitor fuel usage in accordance with government policy.

9.213 We recommended the Agency improve communications with departmental vehicle co-ordinators regarding the expectations for fuel monitoring to ensure adequate monitoring at the department level.

Departmental response

9.214 *VMA agrees with the recommendation and will take steps to communicate and implement the revised Vehicle Policy so that vehicle co-ordinators are aware of their fuel monitoring responsibilities.*

9.215 The revised Vehicle Policy referred to in the departmental response was approved subsequent to our audit.

9.216 When drivers submit records of their fuel usage to their respective departmental co-ordinators on a monthly basis, they are to also submit their mileage and actual hard copy fuel receipts for fuel obtained from external vendors. In the various departments we audited, fuel co-ordinators were collecting the data from drivers, but by no means auditing it. In some cases, they were not even obtaining hard copy vendor receipts to match up to what the driver reported. In one department we audited, 96% of the external fuel purchases had no hard copy vendor receipts. This is especially important now that major oil

companies are processing purchases electronically so the Agency no longer receives a hard copy receipt. To compensate for this loss of control, the Office of the Comptroller requested that the Agency audit a sample of credit card transactions on a monthly basis. Despite the fact that this was also a recommendation noted in our 1996 audit of the Agency, Agency staff are still not doing this. Thus, the Agency is paying fuel invoices received electronically from vendors with no verification of authenticity of the charges. This is significant as for the fiscal year ending in 2002, the Agency paid a total of $2,623,537 for all vehicles to external vendors.

Recommendation

9.217 We recommended the Agency audit a sample of credit card vendor invoices for authenticity on a monthly basis.

Departmental response

9.218 *VMA will continue to monitor fuel usage identified through specific exception reporting. (ex: fuel exceeding tank capacity, etc.) Regular fuel monitoring will be the responsibility of the client departments as stipulated in the new Vehicle Policy.*

9.219 Neither Agency staff nor departmental vehicle co-ordinators are comparing fuel consumption to kilometres of usage. Agency staff informed us that often the kilometres driven by clients are not reported or reported as estimates, so this would be difficult to do anyway. In the three departments we audited, 15% of all assets had no kilometrage reported for a given month. One department in particular showed that 37% of its assets reported no kilometrage for the month. We audited some executive driver files and found that they would often not report kilometres driven for six to seven months at a time.

9.220 We can understand the difficulty in monitoring fuel obtained to kilometrage reported, if kilometrage is inaccurate or not reported in a timely fashion. However, we feel it is a necessary exercise to avoid fraudulent use of cards. In one instance we noted where a van reported 1,728 km for a month, with fuel purchases for the same month of 800 litres. This computes to an average usage of 46.3 litres per 100 km. We looked at Energuide ratings and the highest rating for this type of vehicle is 17.3 litres per 100 km. According to these ratings, the vehicle in question should have used a maximum of 299 litres. Additionally, the average litres per 100 km over a four-month period for all other similar vehicles in government was 18.4 versus 38.4 with this vehicle. Agency staff could provide us with no explanation for this.

Recommendation

9.221 We recommended the Agency ensure kilometres travelled are accurately reported on a monthly basis.

Departmental response

9.222 *VMA relies on the client departments to submit actual usage of assigned vehicles on a monthly basis. This usage is checked for accuracy using a number of editing processes each month prior to it being utilized*

in the billing process. VMA will continue to use these review processes to verify client usage.

Recommendation

9.223 We recommended the Agency consider comparing kilometrage to fuel consumption through random sampling as a tool to monitor fuel usage.

Departmental response

9.224 *As noted previously, monitoring of fuel is the responsibility of the client departments. VMA will continue to monitor and advise client departments of extraordinary usage through the use of specific exception reports.*

9.225 Currently, the Agency's own role in monitoring fuel usage is limited to producing some monthly fuel exception reports and the preparation of a fuel audit report for departments upon request. Staff informed us that while a few departments do request detailed information on fuel for auditing purposes, most do not. While the Agency is producing some exception reporting that would assist in fuel monitoring, the reports are often produced but not reviewed or followed up on. We were disappointed in this finding, as these same findings were noted in our 1996 audit where the Agency agreed to improve monitoring.

9.226 An external fuel warning report is produced noting exceptions for fuel charged against assets not in service, transactions that exceed the credit limit, multiple transactions for that date, and fuel charged that exceeds tank capacity. Agency staff informed us that while this is supposed to be produced and reviewed monthly, often this is not the case. The first external fuel warning report we requested was several pages long, with little indication of any follow up.

9.227 Several exceptions related to fuel exceeding tank capacity, meaning that the fuel purchased was more than what could fill the fuel tank. This could be due to one of two reasons. Either the volume of fuel purchased was actually more than that individual vehicle would hold or the tank capacity recorded by the Agency in FMS was lower than the actual capacity. We audited a sample of fourteen exceptions where fuel obtained exceeded tank capacity. In all fourteen cases, these exceptions were due to the fact that fuel was actually obtained for more than the tank could hold.

9.228 An internal fuel warning report includes the same exceptions as for the external fuel warning report, except for the transactions exceeding the credit card limit, as internal fuel cards have no credit limit. Again, these reports are supposed to be produced monthly, but often are not. They are not regularly reviewed and followed up on. An Agency staff member informed us they generally only follow up on four or five items a month due to a lack of time.

9.229 The Agency also produces an unbilled fuel transaction report. This shows all transactions which cannot be billed to an asset. This may be due to no fuel type recorded, wrong type of fuel for that particular asset, no asset number provided, or an asset that is not currently assigned to a department. Some exceptions will not allow the reporting to continue until they are cleared. Others end up on the exception report itself. At the time of our audit, this report was not readily available to all users in FMS but was an ad hoc report currently being prepared by the IT section of VMA. We noted instances where exception items noted in June were again noted in October. Apparently, these items had gone unresolved for months.

9.230 Agency staff informed us that FMS has the capability of segregating unacceptable non-fuel charges that have been charged to a credit card. When electronic invoices from external fuel vendors are uploaded into FMS, charges coded as non-fuel items are processed and require a review by Agency staff. Agency staff have the option to accept or reject the transaction at this point. Examples of such charges would be cigarettes, restaurant food and grocery items. Because external vendors have signed a contract that clearly states they are not to accept charges such as this, Agency staff informed us they refuse payment for these items. However, Agency staff informed us that items coded as convenience store are not flagged in any way. They are processed as acceptable charges, regardless of what the charge was for. Staff informed us that this is due to the fact that some vendors might code legitimate charges (e.g. windshield washer fluid) as a convenience store item and there would be too many of these for Agency staff to investigate. Staff informed us of the difficulties in administering contracts with vendors. They do not have the time to ensure that vendors are adhering to the rules of the contract. One staff member said they would have to hire two or three individuals simply to monitor the appropriateness of charges coded as miscellaneous or convenience store items.

Recommendations

9.231 We recommended the Agency ensure fuel exception reports are not only produced monthly, but reviewed monthly. Any exceptions should be followed up in a timely manner.

9.232 We recommended the Agency clearly document follow up on exceptions in fuel reports.

Departmental response

9.233 *VMA will continue to produce and forward fuel exception reports to clients on a monthly basis. In addition, VMA will continue to assist clients in reviewing and following up on specific issues as appropriate.*

Recommendation

9.234 We recommended the Agency ensure that vendors are complying with the terms of the contract. This would include producing and reviewing exception reports for large and unusual items charged as convenience store items.

Departmental response

9.235 *VMA will ensure vendors are aware and comply with the terms and conditions of the external fuel contract. VMA will request that vendors produce reports that accurately identify all purchases made on the credit cards.*

9.236 *In response to an issue raised in the AG's report respecting cases where the amount of fuel purchased exceeded the tank capacity, it should be noted that there are unique circumstances where such reporting would be expected. Examples would be in cases where assets had multiple fuel tanks installed, operators were required to transport fuel to job site in separate containers or where certain automotive items were purchased and not identified as a separate product.*

Conclusion

9.237 This criterion was not met. The Agency is not monitoring fuel as clearly required by government policy. While some exception reporting exists, the reports are often not reviewed and exceptions are often ignored.

Chapter 10
Follow-up on Prior Years' Audit Work

Contents

Background 213
Scope 213
1998 recommendations 215
1999 recommendations 218
2000 recommendations 223

Follow-up on Prior Years' Audit Work

Background

10.1 Our policy is to track the disposition of our recommendations for a period of four years after they first appear in our Report.

10.2 We do not prepare an update after the first year as we wish to provide the departments and agencies the opportunity to take action. After years two, three and four we prepare a status report, which shows the success achieved in meeting the recommendations.

10.3 This process corresponds to one of the performance indicators of our Office which reads as follows:

> *We will measure the extent to which the recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. The disposition of all recommendations will be tracked for a period of four years.*

10.4 In preparing the information in this chapter, we request written updates from the respective departments and agencies. We follow up on these updates by meeting with appropriate officials in each department or agency to review the action described in the updates.

Scope

10.5 This chapter includes an update on our 1998 and 1999 recommendations and for the first time we present an update on our 2000 recommendations. In prior years we disclosed that a number of recommendations from the 1998 and 1999 years had been accepted and implemented. The details of these recommendations are not carried forward to this Report.

10.6 There are three types of recommendations that will not appear in this update chapter: those that are accepted and implemented in the same year as the recommendation is made; those that require no specific future action on the part of the department or agency; and those that may become irrelevant due to changes in government or government programs.

10.7 The reason some recommendations do not require future action is that they are directed to a specific situation, time or event. Although the recommendations have a value in future decisions or actions, the

time is past to address the specific situation identified in the audit. While these types of recommendations are not tracked in this chapter, it should be clear that they can have general application to government processes and can result in future improvements.

10.8 This chapter refers to the original recommendations made by our Office and provides a current update. We do not refer to recommendations in full detail. So in order to fully understand the issues that gave rise to our original recommendations, it may be necessary for the reader to refer to the Auditor General's Report where we first discussed the audit and our findings.

Summary of the audits covered in this chapter.

Department/Agency	Audit area	1998	1999	2000
Business New Brunswick	Financial Assistance to Business and Performance Reporting	x		
Health and Wellness	Excellence in Education	x		
Health and Wellness	Hospital Corporation Governance	x		
Family and Community Services	NB Case System	x		
Finance	Consumption Tax		x	
Environment and Local Government	Tire Stewardship		x	
Various Departments	Contract Administration		x	
Various Departments	Leasing of Equipment		x	
New Brunswick Liquor Corporation	Governance		x	
Health and Wellness	Food Safety		x	
Agriculture, Fisheries and Aquaculture	Review of Legislation			x
Environment and Local Government and Health and Wellness	Domestic Well Water Quality			x
Natural Resources and Energy	Private Forest Lands			x
Supply and Services	Land Management Fund			x
Transportation	Engineering Consulting and Road Construction Materials			x
Office of the Comptroller	Provincial Financial Accounting System			x

The following chart shows the total number of recommendations made for each year. It also shows how many have been implemented and partially implemented.

Audit year	Recommendations			
	Total	Implemented	Partially Implemented	Percentage
1998	38	21	5	68
1999 *	101	42	18	59
2000	93	24	33	61
Total	232	87	56	61

* Six recommendations to New Brunswick Liquor Corporation are shown as implemented. However we have not conducted our follow-up work on these recommendations as yet.

10.9 Responsibilities assigned to departments and agencies can change from time to time, as can their names. For the purposes of this chapter, we refer to the department or agency that is currently responsible for the audit area.

1998 recommendations

10.10 This is the last year we will be updating the outstanding recommendations from the 1998 Report. It is the third consecutive year in which an update has been presented. The emphasis on our reporting this year will be on the 1998 recommendations that have not been implemented.

Department of Business New Brunswick

Financial assistance to business and performance reporting

10.11 In our 1998 Report, we made twenty-two recommendations as a result of an audit of the Department's Financial Services section. This section provides financial assistance to business. We also made seven recommendations designed to help the Department to enhance the effectiveness of its performance reporting.

10.12 Our updates in 2000 and 2001 indicated that the Department's success in implementing the recommendations had been limited. However, in the past year progress has been made in addressing a number of them. In total, eight of the recommendations have now been implemented. Another eight are expected to be implemented this fall and a further four are expected to be partially implemented this fall. The Department indicates that it is in agreement with the nine recommendations that have not been implemented.

Financial assistance to business

10.13 The Department provided us with a draft copy of its new Policy and Procedures Manual. The Department plans to meet its staff this fall (2002) before issuing the manual for general usage. A number of our recommendations have been considered in the changes made to the manual. With the issuance of the manual the Department will have implemented an additional eight recommendations and partially implemented four. This assessment is based on our review of the draft manual.

10.14 Four recommendations have not been acted on.

10.15 One of the Financial Services coordinators should review all client files to ensure all applicable procedures have been completed prior to sending the proposal to the NBIDB.

10.16 Consideration should be given to increasing the cut-off for assistance applications that must go to the Board of Management for approval from $100,000 to a higher limit.

10.17 Policies should be added to the departmental policy and procedures manual to cover actions to be taken in cases when monitoring activities have indicated client problems. Such policies would be most effectively applied if there was also a regular

monitoring regime in place, as this would allow for the early identification of client problems.

10.18 Policies should be documented in the departmental policy and procedures manual to cover actions to be taken when a client has not met the terms of their agreement.

Performance reporting

10.19 The seven recommendations concerning performance reporting were made to the Department of Economic Development, Tourism and Culture, a department which no longer exists. However in spite of the organizational changes that have taken place in government, we have continued to emphasize the importance of performance reporting and we have tracked the progress of the new Department in meeting our recommendations.

10.20 Before this year's Report we were able to report only that there was agreement with the recommendations. During the past year the Department has responded more substantively to the recommendations. The Department has now implemented two of the recommendations.

10.21 The following five recommendations have not been implemented as yet. The department indicated it plans to take action for each of them.

10.22 The Department should develop more precise definitions for existing departmental performance indicators relating to jobs created and wealth generation.

10.23 The Department should develop performance indicators to report against all strategic objectives. This would allow for an evaluation of the degree of success of the Department in achieving its strategic objectives and therefore its mission.

10.24 The Department should show annual targets for all departmental performance indicators that are reported in the departmental annual report. Reporting against these annual targets should allow for a yearly evaluation of the Department's achievement in meeting strategic objectives. Such annual targets could be part of longer-term targets established in the Performance Measurement supplement to the Main Estimates for particular performance indicators.

10.25 The Department should comply fully with the provincial annual report policy in future departmental annual reports. Specifically, the following content should be added to the annual report:

- **a discussion of the continued relevance of key departmental programs;**

- **a discussion of the level of client acceptance of key departmental programs;**
- **an actual versus budget presentation of key financial information; and**
- **an explanation of any significant variances from budget.**

10.26 Additionally, once departmental strategic objectives have been defined, it would be useful to have performance indicators and narrative descriptions of achievements presented by strategic objective in the annual report. This would make it much easier for a reader to evaluate the degree of success of the Department in achieving its strategic objectives.

10.27 Once again, these recommendations to the Department of Business New Brunswick have been updated for the final time. We will not publish further information on any action the Department takes in response to the recommendations.

Department of Health and Wellness

Excellence in Education

10.28 In our 1998 Report, we made one recommendation as a result of our audit of the government's response to the recommendations of the Commission on Excellence in Education.

10.29 *Excellence in Education* (EIE) was announced in September 1992 with a four-year budget of $61.7 million. The bulk of the budget went to the Department of Education ($39.2 million) and the Department of Health and Community Services ($16.1 million). The Department of Health and Community Services has since become the Department of Health and Wellness.

10.30 The Department of Health and Wellness developed a rather sophisticated approach for evaluating the Early Childhood Initiatives, the major part of its spending. We were impressed by the thoroughness of the approach and recommended that the results of the evaluation of the Early Childhood Initiatives be tabled in the Legislative Assembly. We made this recommendation because we believed it is important for government to perform post-implementation reviews to determine if intended results were achieved.

10.31 Unfortunately this recommendation has not been implemented.

Department of Health and Wellness

Hospital corporation governance

10.32 In our 1998 Report, we made six recommendations to the Department relating to its responsibilities in the area of hospital corporation governance and accountability. Last year we reported that three of the recommendations had been adopted. This year we can report that one further recommendation has been implemented.

10.33 One of the remaining recommendations was that the Department should provide the hospital corporations, now regional health authorities

(RHAs), with long-range budgets to facilitate strategic and operational planning. Also that RHAs should be given the opportunity to provide input into this long-range budgeting process. Although the Department has taken some action on this, the recommendation has not been fully implemented. RHAs will be required to develop three-year regional health and business plans. However the Act requires the Minister of Health and Wellness to approve financial plans on a yearly basis rather than for the three-year period.

10.34 The remaining recommendation was that the Minister/ Department require the RHAs to develop performance indicators for their strategic objectives and set annual targets for each performance indicator identified. The Minister should approve these performance indicators and targets. The Minister/Department should also consider setting standard performance indicators for all RHAs where considered appropriate. These could be used for comparative purposes.

10.35 While the RHA legislation recognizes that the Minister may establish performance targets, the Department has no concrete plans to move forward on this or to create standard indicators for the RHAs.

Department of Family and Community Services

NB Case system

10.36 One of two recommendations remains outstanding from an audit conducted on the implementation of the Department's automated NBCase system.

10.37 We recommended that the Department prepare a full-cost analysis of alternative methods of operating and maintaining the NB Case system. We suggested the analysis should be prepared prior to the expiry of the agreement with Andersen Consulting.

10.38 The Department chose to extend the maintenance contract for two years. A full-cost analysis was not conducted at the time the two-year extension was made. The Department indicated that when the extension is over in 2002 it will have a 'request for proposals' in selecting the supplier for the service.

1999 recommendations

10.39 We are updating the recommendations we made in our 1999 Report for the second time. A detailed update was first presented in our 2001 Report.

Department of Finance

Consumption Tax

10.40 Due to the replacement of Consumption Tax with Harmonized Sales Tax, we wanted to ensure that the assessment and collection activities were not scaled back before adequately addressing the unassessed and uncollected taxes receivable. We reviewed the economy and efficiency of the accelerated efforts to identify unassessed provincial sales tax and to collect outstanding sales tax. We also reviewed whether the Department had established and reported satisfactory performance measures for these areas. Nine recommendations resulted from this work.

10.41 Last year we reported that four of the recommendations had been adopted. We can report that one more recommendation has been adopted now that the Department has taken action on the write-off of uncollectable accounts.

10.42 Write-offs of uncollectable accounts should be made more promptly to enhance accountability and improve financial reporting.

10.43 The Department agrees with the recommendation. During the past year the Department sent over 1,000 accounts to the Board of Management for write off or remission.

10.44 For three recommendations, either the time for action has passed or the department is not in agreement with the action suggested. These were reported last year. The period of applicability for the ninth recommendation, which follows, has also passed but the Department once again responded favourably to the thrust of the recommendation.

10.45 Formal objectives for the collection activity should be established. Measurable goals such as cost per dollar collected and percentage collected for the collection program should then be established, monitored, and reported. Results should be used to optimize resources dedicated to this task. These goals should be used to establish work plans for the collectors. Regular performance appraisals for the collectors should be done with reference to these work plans.

10.46 With the limited number of active consumption tax accounts remaining, further action by the Department to formalize its processes for the collection of these accounts would not be expected at this point in time. The Department indicated that it agreed with the recommendation and that it is applicable to the collection of property taxes which is now the primary focus of the collectors. Specific objectives are being established for the property tax collectors. We were very pleased to learn of this initiative.

Department of the Environment and Local Government

Tire stewardship

10.47 The environmental dangers associated with the storage or disposal of waste tires are well known. We examined the planning and implementation aspects of the Tire Stewardship Program in New Brunswick. We also examined the operation of the program up to 31 March 1999. Eleven recommendations were presented to the Department of the Environment and Local Government at the conclusion of the audit.

10.48 In last year's Report we indicated that all but three of the recommendations were implemented. An update on the final three recommendations has been prepared.

10.49 We recommended the Tire Stewardship Board initiate a study to analyse the issues surrounding the growing liability for accrued processing fees.

10.50 The accrued processing fees are to be paid when products containing recycled materials are sold. As inventories of recycled materials grow, so does the liability. An effective recycling program would see the balance remaining constant. In our 1999 audit we saw evidence that the liability was growing rapidly.

10.51 This year we note that the liability reported in the audited financial statements of the Tire Stewardship Board has declined steadily over the past few years. The Department predicts that the inventory of processed tires will be totally dispersed within the year.

10.52 There were other questions raised in our audit however. For example, we were concerned that the amount of the liability was not consistent with the inventory levels. We also asked why the financial statement liability continued to grow when the number of tires remained fairly constant. As well the Board was actively working on HST requirements, a matter that could reflect on the existing fee. No study was conducted to address these issues.

10.53 We recommended the Department and the Fire Marshal develop a comprehensive plan that identifies who will inspect Tire Recycling Atlantic Canada Corporation (TRACC) for the various legislated and contractual requirements.

10.54 The Department indicated that it will continue to inspect the TRACC facility, as required, to ensure compliance with the approval to operate. It also indicated that the Fire Marshal's Office will continue to provide technical support. However, no comprehensive plan has yet been developed. Without a formal commitment in place for inspection, we conclude that the recommendation has not been fully implemented.

10.55 We recommended that the Department and the Fire Marshal work together to co-ordinate the scheduling, reporting and corrective action of all inspections of TRACC as required.

10.56 There is evidence of communication between the two parties in the inspection done in May 2001. However, we have seen no evidence of the organization of an established and co-ordinated plan for scheduling, reporting and taking corrective action on inspections.

Contract administration

10.57 It was readily apparent from our work and our findings in our 1997 and 1998 annual Reports that contracts between the Province and its suppliers are very important. More and more services were being delivered by the private sector and many contracts have lives extending over multiple fiscal years. The objective of this audit was to determine

what systems were in place to ensure contracts were being administered in accordance with negotiated terms and conditions. We examined eight departments in making this assessment.

10.58 The following general comment continues to be relevant.

10.59 A registry of contracts should exist at either the responsibility centre or departmental level. This registry should include information on key financial and non-financial undertakings and be organized in a manner which permits effective review and follow-up.

10.60 As stated last year, based on the limited follow-up, we found that there is a mixture of practices in the departments but some registries were being used. No requirement has been issued that all departments must maintain a registry. Next year will be the last year we are following up on this issue and we plan to initiate a more detailed analysis in preparation for the update.

10.61 At the time of the audit, we set two further goals for ourselves. We determined the extent to which contract performance was monitored and reported and the extent to which contracts deliver what was agreed. All recommendations to the Department of Supply and Services have been implemented. Some of the recommendations to the Department of Family and Community Services are still outstanding.

Family and Community Services contracts

10.62 We made nine recommendations to the Department. We reported last year that five of these were implemented and three were partially implemented. The Department agreed with the remaining recommendation but as reported last year was unable to comply totally. The status this year is the same.

10.63 The Department reported this year that a targeted implementation date of 31 March 2003 has been set for the following three partially implemented recommendations.

10.64 Where a purchase of service contract is implemented, the Department should obtain relevant and complete information that can be used to assess contractor performance.

10.65 The Department should ensure that the information obtained from contractors for use in assessing performance is reliable.

10.66 The Department needs to implement a more structured, proactive approach to ensure that services being provided by suppliers meet quality and other standards as specified in its contracts. This would include providing regular feedback to contractors on the satisfaction with their services.

Leasing of equipment

10.67 Leasing, despite its attractiveness from a budget perspective, is often less economical than purchasing outright. This is particularly so in the case of the Province where most leasing companies could not match the Province's low rates of financing. We conducted an audit to ensure that leasing decisions were made with due regard to economy and that they were properly recorded in the books of the Province.

10.68 Four departments received recommendations but the Department of Education was the main focus of our audit. Nine recommendations were made to the Department and in general there is no disagreement. As reported last year, a total of six recommendations have been accepted by the Department, however we were told that no leasing had taken place since the recommendations were made. We also reported that the time for action had passed for one of the recommendations and no action was planned in response to another.

10.69 During the past year the Department took action on one recommendation.

10.70 We recommended that the Department develop a plan to deal with both the educational programming and technology replacement issues associated with the expiry of leases within an academic year.

10.71 The Department's plan is to buy out all existing computer leases as they expire. There is no plan to lease computers in the future.

New Brunswick Liquor Corporation

Governance

10.72 We believe that promoting accountability is the most important part of our work. We also believe that appropriate accountability processes cannot be established in Crown agencies unless effective governance structures and processes are in place and functioning. We conducted an in-depth review of the governance and accountability structures in place at the New Brunswick Liquor Corporation and reported a total of nineteen recommendations at the conclusion of our work.

10.73 The Board agreed with only six of the recommendations but they promised to take the necessary action on these. Arrangements had been made with the Corporation for us to conduct our normal follow-up on these recommendations during the past year. However, due to unforeseen circumstances, we have been unable to meet with the staff necessary to allow completion of the follow-up work. Although this makes it impossible to include the results in the 2002 Report, we plan to present our findings in next year's annual Report.

Department of Health and Wellness

Food safety

10.74 Following our theme of safety we conducted an audit of the systems and practices in place that ensure food service establishments in the Province are complying with food safety standards. In total we made thirty-six recommendations to the Department.

10.75 While the Department's response to our recommendations was generally positive, only four recommendations have been implemented to date. Two of these were implemented in the past year.

10.76 There are 32 recommendations which have not been implemented. Of this total, 25 are associated with three planned actions by the department: the completion of legislative changes; completion of the Food Program Policy and Guidelines (FPPGs); and development of a quality assurance program.

10.77 The Department indicated last year that the changes to legislation were expected to be completed in the fall of 2001 and the FPPGs were expected to be implemented in 2002. The Department confirmed this year that they were now expecting the changes to legislation by fall of 2002 and the implementation of the FPPGs by January 2003. The quality assurance work will be completed following the approval of the FPPGs.

10.78 Following are the two recommendations implemented during the year.

10.79 The department should consider the potential benefits of accessing specialized out-of-province training for inspectors.

10.80 We examined documentation showing that inspectors have attended out-of-province training in the past year.

10.81 Complaints received from the public should be documented upon receipt. They should be investigated within a reasonable period and the results should be documented. The originator of the complaint should be advised within a reasonable period of the findings and the actions taken by the Department.

10.82 The Department has implemented a complaint tracking process.

2000 recommendations

10.83 The 2000 recommendations are being updated for the first time.

Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture

Review of Legislation

10.84 Legislators have a responsibility to ensure that legislation they approve is effective in meeting its intended purpose. Legislation is assigned to government departments to administer and it is reasonable to expect the departments to be held accountable for the efficient and effective administration of the legislation.

10.85 We have reported our concerns, in the past, that legislation was not always complied with. In response to this we conducted a project with the objective of concluding whether appropriate systems and practices were in place:

- to ensure compliance with legislation;

- to measure and report on the effectiveness of the legislation; and
- to ensure that resources committed to the administration of legislation are managed with due regard for economy and efficiency.

10.86 While we chose one department, Agriculture, Fisheries and Aquaculture (AFA), in which to conduct our audit, our hope was that the results of the audit and the recommendations could be applied to all government departments, not just AFA.

10.87 We made ten recommendations to the Department at the conclusion of the audit. At this stage none of the recommendations have been fully implemented although two have been partially addressed. For three of the recommendations the Department has asked us to look beyond the AFA for action on the recommendations due to the broad nature of the issues involved. The Department agrees with all of the other recommendations and has begun working towards dealing with the matters raised.

10.88 For the following three recommendations the Department responded that since we had proposed that the matters be considered for all legislation and departments, it would be appropriate that they be submitted to government for their consideration and appropriate action.

10.89 We recommended that a clear statement of purpose be included in all proposed new legislation. We further recommended that a statement of purpose be included for existing legislation whenever such legislation is being amended.

10.90 We recommended that the Department provide the Legislative Assembly with regular (e.g. every three or four years) written reports on the effectiveness of the legislation it administers in meeting intended purposes.

10.91 We recommended that the Department develop performance indicators that it can use to evaluate administrative activities undertaken by the Department in support of legislation.

10.92 One of the recommendations for which there has been no action relates to the *Topsoil Preservation Act* and Regulation. Responsibility for this legislation has been transferred to the Department of Environment and Local Government (ELG) from AFA. ELG reported that they will be needing the assistance of AFA to address the deficiencies.

Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness

Domestic well water quality

10.93 Our Office has an ongoing interest in public safety and the environment. In connection with this focus we decided to examine the area of safe drinking water. Water quality from the perspective of individuals with newly drilled domestic wells was examined. The Province has set regulations and safety standards under the *Clean Water Act* that relate to these wells. We concentrated our work on two regulations under this Act, the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*.

10.94 At the completion of this audit we issued twenty-nine recommendations to the Departments of Health and Wellness and Environment and Local Government. In general the Departments have made good progress to date in implementing the recommendations. The current status of these recommendations shows sixteen having been adopted and eight are now partially adopted. The Departments are in agreement with the other five recommendations but no significant progress has been made towards implementation.

10.95 Our recommendations to the Departments were divided into six areas. This update on the status of the recommendations follows the same structure. The number of recommendations made in each area is shown below.

Communication of the well water regulatory requirements (7)
Monitoring and reporting on compliance with regulations (10)
Enforcing regulations (6)
Regular review of regulations (3)
Measurement and reporting of program effectiveness (2)
Indicators of performance in protecting water resources (1)

Communication of the well water regulatory requirements

10.96 During the past two years, four of the seven recommendations made under the communication of regulatory requirements were adopted. There was progress in adopting two of the recommendations and only one has seen no measurable progress in achieving the recommended action. The following were adopted.

10.97 We recommended that the Department of the Environment and Local Government ensure new staff are adequately trained regarding regulatory responsibilities.

10.98 We recommended that the Department of Health and Wellness incorporate a requirement for knowledge of departmental regulatory requirements as part of all employee work plans and performance reviews.

10.99 We recommended that the Department of the Environment and Local Government provide educational material to well contractors and drillers on an ongoing basis regarding their responsibilities under regulation.

10.100 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop improved procedures for educating domestic new well homeowners on the applicable regulatory requirements. These procedures should be tested after an appropriate implementation period to ensure they are more successful than the current approach.

10.101 The following recommendations have been partially adopted.

10.102 We recommended that the Department of the Environment and Local Government incorporate a requirement for knowledge of departmental regulatory requirements as part of all employee work plans and performance reviews.

10.103 We recommended that the Department of Health and Wellness review procedures in place to ensure staff are aware of departmental regulatory responsibilities.

10.104 One recommendation has not been acted on as yet.

10.105 We recommended that the Department of the Environment and Local Government begin to license well diggers and educate them as to their requirements under regulation.

Monitoring and reporting on compliance with regulations

10.106 Ten recommendations were made related to the monitoring and reporting on compliance. The following six have been adopted.

10.107 We recommended that the Department of Health and Wellness review the potential issues posed by the apparent confusion in the field over chain of command and supervisory responsibilities. Corrective action should be taken as indicated by the results of such a review.

10.108 We recommended that the Department of Health and Wellness develop a method for notifying homeowners of their water test results that is understandable and clear. This method should be consistent with the regulation.

10.109 We recommended that the Department of Health and Wellness develop standardized procedures for communicating with domestic well homeowners.

10.110 We recommended that the Department of the Environment and Local Government establish a process to monitor the Lab's compliance in communicating test results to the Department of Health and Wellness in accordance with the regulation.

10.111 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop a timeline for completion and

implementation of the proposed ground water management information system.

10.112 We recommended that the Department of the Environment and Local Government implement procedures to ensure it has regular monitoring and reporting on compliance by well contractors and drillers.

10.113 Three recommendations have been partially adopted.

10.114 We recommended that the Department of Health and Wellness implement procedures for monitoring and reporting the extent to which the communication of test results complies with the *Potable Water Regulation*.

10.115 We recommended that the Department of Health and Wellness include clear and meaningful descriptions of all parameters and their associated health risks, when mailing test results to homeowners.

10.116 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop procedures for monitoring and reporting on compliance with key aspects of the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* which have been assigned to the Environmental Planning Section.

10.117 No significant progress has been made on one recommendation.

10.118 We recommended that the Department of the Environment and Local Government, in conjunction with the Department of Health and Wellness, develop an administration protocol for the *Potable Water Regulation*, clearly delineating various departmental responsibilities regarding domestic wells

Enforcing regulations

10.119 Five of six recommendations related to the enforcement of the regulations have been adopted.

10.120 We recommended that the Department of the Environment and Local Government formalize procedures for staff to follow regarding enforcement issues arising from the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*.

10.121 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review its documentation procedures in order to develop an effective means of recording key compliance and enforcement information.

10.122 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review procedures that are currently in place

for reporting occurrences to ensure they relate to the applicable regulation. Lack of consistency amongst branches should be addressed.

10.123 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop a definition for an "occurrence" to be adopted by all branches within the Department.

10.124 We recommended that the Department of the Environment and Local Government give serious consideration to the concept of "ticketing" for various acts of non compliance under the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. We recommended that obtaining yearly contractor or driller licenses be contingent on payment of all monies owing.

10.125 One recommendation has been partially implemented.

10.126 We recommended that the Department of the Environment and Local Government adopt consistent protocol for documenting "occurrences" to be adopted by all branches of the Department.

Other areas

10.127 For other areas we made a total of six recommendations of which only one has been adopted to date.

10.128 We recommended that both the Department of the Environment and Local Government, and Department of Health and Wellness, review current procedures in place to ensure regular review of the two regulations.

10.129 Two recommendations have been partially adopted.

10.130 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review procedures in place for reporting program results for the *Potable Water Regulation* and *Water Well Regulation* to ensure they are accurate and useful to readers. As part of this effort the Department should establish goals or targets that clearly relate to the objectives of the regulations.

10.131 We recommended that the Department of the Environment and Local Government establish performance measures for the broad suite of programs established to prevent drinking water problems for individuals on domestic well water.

10.132 There has been no significant progress on the last three recommendations.

10.133 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review its current procedures for sample collection to ensure integrity of testing results.

10.134 We recommended that the Department of Health and Wellness review procedures in place for dealing with water test results for wells that supply more than family dwellings. Based on the results of this review, amendments to the regulation could be made as appropriate.

10.135 We recommended the Department of Health and Wellness improve the discussion of its work related to the *Potable Water Regulation* with respect to domestic wells in its annual report. Information should be focused on the degree to which program activities have achieved intended results.

Department of Natural Resources and Energy

Private Forest Lands

10.136 New Brunswick is Canada's most forested province with 85% of its land covered with forests. Approximately 50% of this forest land is owned by the Crown. The Crown Lands and Forests Act identifies three distinct categories of non-Crown land which are referred to as "private forest lands". The three categories are; private woodlots (30% of forest lands), freehold lands (18% of forest lands) and private lands consisting of an aggregate of 5,000 (or more) hectares which are owned by one person.

10.137 We conducted an audit to determine if appropriate systems and practices were in place to encourage the management of private forest lands as the (sustainable) primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

10.138 We made seventeen recommendations to the Department of Natural Resources and Energy. One of these recommendations has been adopted at this time.

10.139 We recommended that the Province legislate a uniform provincial tracking system for all wood sales in the Province that can identify and monitor the source, destination, type and quantity of wood shipped.

10.140 The Department has developed a wood tracking system to provide information to both the private woodlot sector and the Department on the volume and destination of wood cut from the private forest lands. This system began keeping records on 15 April 2002. The following four recommendations are partially addressed as a result of the development of this system.

10.141 The development of a wood supply analysis will also be necessary before action can be taken to adopt the latter two recommendations.

10.142 We recommended the Department develop an active monitoring program over the export of wood from private forest lands. Appropriate corrective action should be taken as required in

order to encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in New Brunswick.

10.143 We recommended that the Department obtain and develop objective and timely information on the sustainable harvest figures for private woodlots.

10.144 We recommended the Department develop the means to ensure the accuracy of the annual cut figures for all components of private forest lands.

10.145 We recommended that the Department monitor the difference between the annual allowable cut and the actual cut from private forest lands to ensure that they are harvested at a sustainable rate.

10.146 The Department has recently completed a three-year business plan. The business plan includes work plans for staff. One of the work plans calls for the preparation of a discussion paper. The Department explained that this discussion paper will be used to address four of the recommendations.

10.147 We recommended that the Department revisit the *Crown Lands and Forests Act* and all relevant legislation dealing with private forest lands. We recommended several key components to the review as follows:

- **Clarification of the overall mandate and responsibility for private forest lands and a clear communication to departmental staff and representatives of all three private forest land groups.**

- **Clarification of various definitions in the Act. For example, we recommended that the Act be amended to more clearly define the terms "Private Forest Lands" and each category or type of land included in this definition. We also recommended the legislation clearly define such terms as "proportional supply" and "historic market share". Further, the Department needs a means of reconciling proportional supply with the concept of "sustainable yield" as it relates to Subsection 29(7.1) of the Act.**

- **Clearer definition of what "encourage management" means for now and the future. For example, to what extent should the Province encourage and define non-timber objectives and certification efforts on private forest lands?**

- **A decision as to whether all private forest land legislation should be incorporated into one Act.**

- **A decision as to whether this private forest land legislation should continue to be incorporated in legislation covering Crown lands; this integration may be necessary due to the important motivational tool of access to Crown wood and the need for a total provincial forest outlook on issues such as disease and fire protection.**

10.148 We recommended that the Department conduct a long term planning exercise to establish appropriate goals and objectives that adequately address the Department's mandate relating to private forest lands.

10.149 We recommended that the Department review the funding formula for silviculture and provide guidelines as to what are acceptable limits for administrative expenses. The formula should work to ensure that the marketing boards optimize the area treated with the funds provided.

10.150 We recommended that the Department review the funding formula for the allocation of silviculture funds to marketing boards to ensure that private lands of 5,000 hectares are appropriately considered in the distribution of funds.

10.151 None of the other recommendations have been adopted but there has been some progress made by the Department towards their future implementation.

10.152 We recommended that as part of the *Main Estimates* process, the Department formally recognize the importance of its legislated monitoring responsibilities for private forest land by designating a new program component. A title such as "Timber Utilization on Private Forest Lands" may be suitable for such purposes.

10.153 We recommended that the Department establish a measureable goal or objective to assist it in determining the level of subsidy required for silviculture activity on private woodlots. The goal and the level of subsidy should give due consideration to the funding from all sources.

10.154 We recommended that the Department adopt some form of contractual commitment for landowners who benefit from the silviculture funding. The commitment should be viewed by the Department as a means of encouraging private forest land to be the primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

10.155 We recommended the Department comply with the monitoring provisions of sections 29(7.1) and 29(7.2) of the Act.

10.156 We recommended that the Department implement the monitoring provisions of sections 40(1) and 45 of the *Crown Lands and Forests Act*.

10.157 We recommended that the Department disclose its key goals and objectives for private forest lands in its annual report.

10.158 We recommended the Department carry out an evaluation of the Forest Products Commission to determine if it has fulfilled the object and duties outlined in the *Forest Products Act*. The results should be tabled in the Legislative Assembly.

10.159 We recommended that as part of a planning exercise to review its mandate and goals and objectives for private forest lands, the Department should develop appropriate performance indicators for its private forest lands programs. The Department should then revisit its annual report to determine how it might best report on its programs for private forest lands in accordance with the requirements of the government's annual report policy.

Department of Supply and Services

Land Management Fund

10.160 The Province owns over 7,000 properties which cover roughly three million hectares of land. The Province also owns an additional 2.1 million hectares of submerged lands. Given the significance of the amount of land the Province owns and uses in delivering its programs and the importance of exercising stewardship over this valuable resource, we decided to carry out work on various land management issues. We chose to focus our audit on the Land Management Fund due to its central role with respect to the Province's land portfolio.

10.161 Eleven recommendations resulted from our audit, including one that was sent to the Department of Finance. Three have now been adopted. Three recommendations are partially adopted while one is agreed with but significant action has not yet been taken. In four cases the Department disagreed with the recommendations.

10.162 For each of the three recommendations adopted over the past two years, we had recommended the Department examine the need or feasibility of undertaking a specified action. In each case the Department considered the recommended action before deciding no action was warranted.

10.163 We recommended the Department consider the need for additional policy guidance to assist in the disposal process for properties which remain in the Fund for an extended period of time. Specifically, the Department should consider what type of criteria justify a sale lower than 80% of appraised value.

10.164 We also recommended the Department consider the need for policy to indicate when it is necessary to obtain an independent appraisal for either the sale or acquisition of property.

10.165 We recommended that the Department expand the scope of its preliminary analysis to examine the feasibility of consolidating all provincial property holdings in its planned land inventory system.

10.166 The Department disagreed with the following recommendations and it plans to take no action.

10.167 We recommended the Department of Supply and Services request an amendment to the *Public Works Act* to more clearly define the term "properties which have been designated by the Minister for management under the Fund."

10.168 We recommended that any new legislation or policy continues to maintain a relationship between sales price and appraised value in determining which properties should be referred to Executive Council.

10.169 We recommended that the Department of Supply and Services perform an evaluation to determine whether the Fund has achieved, and continues to achieve, its objectives and purposes. This evaluation should be tabled in the Legislative Assembly.

10.170 We recommended the Department of Supply and Services provide the Board with a status report on surplus properties not to be disposed of in the coming years. The report should state the reasons the properties are being held and explain the strategy for eventual disposition.

10.171 The Department is in agreement with the remaining three recommendations. Although they have not been implemented, there has been progress towards adopting the following two recommendations.

10.172 We further recommended that once the preliminary analysis stage is complete, the Department set a time line, target date and budget for completion and operation of the new inventory system.

10.173 We recommended that the Departments of Transportation and Supply and Services work together to develop strategies to identify surplus properties on a more timely basis.

10.174 There has been no significant action taken on the following.

10.175 We recommended that adequate information on maintenance costs be accumulated on a property-by-property basis to assist in the decision-making process with respect to holding or selling land.

10.176 One of the recommendations was directed to the Department of Finance and, based on information provided, it has partially implemented this recommendation.

10.177 We recommended that compliance with policy AD-6204, *Disposal of real property* be actively enforced. Alternatively, if the policy is not appropriate, it should be appropriately revised.

Department of Transportation

Engineering consulting and road construction materials

10.178 In earlier audits in the Department we had reviewed inventory and purchasing systems and the process used to purchase engineering consulting services. We found significant opportunities for improvement, at that time, and made recommendations accordingly. Although many of these recommendations were accepted, some were not. We decided to examine the present day purchasing and inventory operations to see how the Department had improved.

10.179 Twenty recommendations resulted from this audit. We recently met with the staff of the Department to discuss the status of the recommendations, two years after they were first made. In summary we found that three of these have been implemented, nine are partially implemented and the remaining eight are agreed with but there has been no significant action.

10.180 Eight recommendations were made for purchasing engineering/ consulting services and there is some activity in all of these.

10.181 The following three recommendations were implemented.

10.182 We recommended the Department continue to develop the performance measurement system and formally use its results in making the decision as to which engineering consultants to hire.

10.183 We recommended that the Department ensure the performance measurement system remains consistent between branches.

10.184 We recommended the Department consider the use of a computer-based system for recording, saving and comparing the qualifications, including past performance, of engineering consultants.

10.185 The Department has piloted the use of a request for proposals process for acquiring engineering consulting expertise. They are currently evaluating the results of the process while moving ahead with a second pilot. Five of our recommendations relate to this process and we are pleased to see the Department is examining the merits of the recommended changes.

10.186 Twelve recommendations focussed on road construction materials.

10.187 Four of these recommendations related to the use of "end result specifications" (ERS) in assuring road construction quality. This process assigns more responsibility for quality to the contractors. In response to these recommendations the Department hired a consultant to assist them in addressing the issue. They are currently assessing the consultant's report before deciding whether to make the recommended changes.

10.188 We made four recommendations relating to the management of the Department's inventory system. There has been some activity in response to the recommendations but none of them have been adopted.

10.189 For the remaining four recommendations there has been no significant progress.

Office of the Comptroller

Provincial financial accounting system

10.190 For a few years the Office of the Comptroller (OC) had been developing and implementing a new financial accounting system. Software called Oracle Financials was being customized by the OC for use by the Province. Because of its significance and the fact that we rely on it to conduct our audit of the Province, we decided to review the system. Our review focussed mainly on system security.

10.191 We reported six recommendations following our review of this system. The following recommendation has been adopted.

10.192 We recommended that the OC develop and document an Oracle system access policy. This policy should describe the process to be followed for granting or changing system access. We also recommended the OC inform departments of the process they should follow when requesting system access.

10.193 Four of the recommendations are partially addressed as a result of actions by the OC.

10.194 We recommended that the OC continue to verify that there are no conflicts before approving user responsibilities in Oracle. However, the verification method should be modified so that it is easier to identify potential incompatibilities. Also, the OC should ensure the rights of the four users we identified are changed so that they are no longer incompatible.

10.195 The rights of the four users were changed immediately and some changes were made to the verification process. The OC believes these changes are adequate to ensure potential conflicts are identified.

10.196 We recommended that the OC review documentation for the Oracle application and ensure there is adequate documentation for

anything that is unique to its installation and necessary in case of personnel turnover. This includes the unique functions of the Database Administrator, the System Administrator and any other key personnel.

10.197 Action has commenced and is continuing towards improving the documentation for the Oracle application.

10.198 We recommended the OC have a formal sign-off to support system implementation decisions. This sign-off should be supported by documented evidence that adequate internal controls are present in the system and operating effectively.

10.199 During the time of our audit there was no formal sign-off to support the decision to implement the system. Since January 2001, the OC maintains a binder of documentation and sign-off for change requests and/or new features in Oracle.

10.200 We recommended that the OC implement some key aspects of traditional system development methodologies and project management practices. In particular, we would like to see a future project plan and budget. We also recommended that the OC track project costs and compare such costs to the budget. This should assist in managing the future work.

10.201 The OC indicated that some aspects of traditional system development methodologies and project management practices have been implemented.

10.202 The OC disagreed with the following recommendation.

10.203 We recommended that the OC review the necessity of having multiple (more than two) users with system administrator rights.

10.204 The OC continues to have four persons with system administrator rights and believes that using two persons is not practical in its environment.

Chapter 11
Financial Audits in Departments and Crown Agencies

Contents

Background 239
Scope 240
Accounts receivable 240
Department of Public Safety 251
Losses through fraud, default or mistake 253

Financial Audits in Departments and Crown Agencies

Background

11.1 The Legislative Assembly approves the budget that sets out the government's financial plans. The duties imposed on our Office require us to audit the actual financial results and report our findings to the Legislative Assembly.

11.2 Our audit work encompasses financial transactions in all government departments. As well, we audit pension plans and other trust funds, including the Fiscal Stabilization Fund.

11.3 We also audit the Crown Corporations, Boards, Commissions and other Agencies which are listed below. By the date this Report is released we will have issued audited financial statements of all these agencies for the year under review.

11.4 Agencies included in the *Public Accounts*:

- Advisory Council on the Status of Women
- Algonquin Golf Limited
- Algonquin Properties Limited
- Kings Landing Corporation
- Lotteries Commission of New Brunswick
- NB Agriexport Inc.
- New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation
- New Brunswick Crop Insurance Commission
- New Brunswick Highway Corporation
- New Brunswick Municipal Finance Corporation
- New Brunswick Public Libraries Foundation
- New Brunswick Research and Productivity Council
- Premier's Council on the Status of Disabled Persons
- Provincial Holdings Ltd.
- Regional Development Corporation
- Regional Development Corporation - Special Operating Agency
- Youth Council of New Brunswick

11.5 Other Agencies:

- Le Centre communautaire Sainte-Anne
- Legal Aid New Brunswick

Scope

11.6 To reach an opinion on the financial statements of the Province, we carry out audit work on the major programs and activities in departments. In addition, we audit major revenue items and a sample of expenditures chosen from departments. We also test controls surrounding centralized systems.

11.7 We take a similar approach to our testing of the Province's pension plans. Our objective in doing this work is to reach an opinion on the financial statements of each plan.

11.8 Because of the limited objectives of this type of audit work, it may not identify matters which might come to light during a more extensive or special examination. However, it often reveals deficiencies or lines of enquiry which we might choose to pursue in our broader-scope audit work.

11.9 It is our practice to report our findings to senior officials of the departments concerned, and to ask for a response. Some of these findings may not be included in this Report, because we do not consider them to be of sufficient importance to bring to the attention of the Legislative Assembly.

11.10 Our work in Crown agencies is usually aimed at enabling us to give an opinion on their financial statements. During the course of this work, we may note errors in accounting records or weaknesses in accounting controls. We bring these matters to the attention of the agency, together with any recommendations for improvement.

11.11 This chapter of our Report summarizes issues related to departments and Crown agencies which we consider to be significant to the members of the Legislative Assembly.

11.12 Our examination of the matters included in this chapter of our Report was performed in accordance with Canadian generally accepted auditing standards, including such tests and other procedures as we considered necessary in the circumstances. The matters reported should not be used as a basis for drawing conclusions as to compliance or non-compliance with respect to matters not reported.

Accounts receivable

Background

11.13 Most governments emphasize the controlling of expenditures more than the collecting of revenues. With minor exceptions, provincial departments do not have the authority to spend collected revenue. As a result, there is often no budgetary motivation for departments to spend

time and effort in the receivable areas or to maximise collection activities.

11.14 An examination of the accounts receivable collection process by our Office provides us with some assurance on the validity and collectability of receivables in the Province's financial statements.

11.15 For these reasons we reviewed the management of accounts receivable in three departments. We reviewed the provincial administration policies and believe they provide a good framework for departments to use in establishing their collection policies.

11.16 The purpose of our audit was to determine if the departments had a comprehensive collection process, which is in compliance with government policy.

11.17 We expected departments to have documented systems for collecting accounts receivable and to be in compliance with administration manual policies. This would at least mean that: collection procedures would be standardized (documented for each type of receivable); an accurate ageing analysis of outstanding accounts would be performed on a regular basis and delinquent accounts acted upon; a mechanism exists for evaluating the performance of the collection function; and information is available on the costs of collections.

Department of Business New Brunswick

11.18 Total accounts receivable in this Department at 31 March 2002 were in excess of $277 million. Most of the Department's accounts receivable are outstanding loans relating to economic development, fisheries and agriculture.

Monitoring and collection of receivables needs improving

11.19 The collection of receivables has not been emphasised in the Department and receivables are not always collected on a timely basis. Proper follow-up procedures are needed to ensure timely collections. Government policy requires that any variation of repayment terms must be made and approved in writing prior to the due date.

11.20 Government policy also requires proper follow-up procedures to ensure repayments are made on a timely basis. We noted one case where a company had interest outstanding on three loans in the amount of $2,798,623. One of these loans was to have monthly payments of $75,000 but the company had not made a payment for over sixteen months on this account. The company appeared to be viable and making money. When they were contacted by an officer, the company paid $2,859,084.

11.21 A number of files had no recent information. In one case the last time company financial statements were provided was in 1999 for the year 1997.

11.22 Over 85% of general receivables were over ninety days old including several greater than one year.

Recommendation

11.23 We recommended that the Department establish and document a system to monitor and collect overdue receivables. Proper follow-up procedures should be enacted to ensure all payments are made on time and in the correct amounts.

Reporting to senior management needs improving

11.24 There are no specific reports to inform management of overdue or delinquent accounts. The only report used is the aged receivables report, which is inadequate for management purposes and inaccurate in some cases. Exception reports would aid in improving the management of receivables. These reports should provide the information required to monitor the status of problem accounts, prompt collection efforts, identify potential problems and enable timely corrective actions.

Recommendation

11.25 We recommended a system to report on outstanding accounts be developed. Receivable reports should be produced on a regular basis and distributed to senior management for review and comment.

Aged receivable listing is not accurate

11.26 The aged receivable listing is not up to date for changes in agreements. For example, a company with an outstanding balance on the receivables list entered into a new agreement to pay. The receivable system was not updated resulting in an incorrect receivable amount for months.

11.27 Additionally the list incorrectly shows capitalised interest being in arrears. Such interest is only due on maturity of the loan.

Recommendation

11.28 We recommended the Department ensure procedures are developed to provide information, in a timely manner, in order to update client records. This should ensure an accurate aged receivable report.

Overdue receivables

11.29 We noted cases where clients had outstanding accounts receivable balances which were over 120 days old. Some of these were service charges for guarantees. Once a guarantee is given, the company has no incentive to pay the current or prior service charges. New guarantees are given without payment of old service charges. Government policy indicates that arrears should be brought up to date before funds are advanced. Collecting service charges when guarantees are given would help alleviate this problem.

Recommendation

11.30 We recommended collection of fees and follow up of outstanding balances be made a priority. In each case it should be decided if outstanding monies should be collected before economic incentives are given or extended.

Documentation in files needs improving

11.31 Client files are not always complete. One file reviewed showed the client making payments different from those in the terms of the agreement. However, there was no indication that there had been a new agreement. Some files had no current information indicating whether there had been any recent contacts.

Recommendation

11.32 We recommended all files be updated on a regular basis and the client status reviewed even if no action was taken. All files should include up-to-date agreements.

Write-off of old receivables not timely

11.33 Some receivables are several years old and need to be investigated in order to determine if write-off is necessary. Receivables not collectable should be written off.

Recommendation

11.34 We recommended old receivables be written off promptly when it is deemed they will not be collected.

Departmental response

11.35 The Department provided the following response to our observations and recommendations:

> *Prior to your review, we had recognized deficiencies in the reporting, monitoring and collection of the accounts receivable of the Department and we had commenced activities to address them. An evaluation of the Nortridge Loan Software had been completed and we were in the process of implementing it with a target date of September 1, 2002, to be operational. We believe this new system will be a valuable tool in providing us with the access to information that will allow us to better monitor our accounts receivable.*
>
> *Reporting to senior management will be improved significantly with the Nortridge Loan System. Currently, management receives an aged listing of all accounts receivable each quarter. These reports will be provided on a monthly basis as well as a past due report by loan officer. The information will be presented in a more manageable format and on a timely basis so that problems are addressed, corrective action is taken, and the accuracy of information is ensured. The officers will be required to review their accounts each month and to report on the status of each and the actions taken.*
>
> *A collection policy is being developed to provide guidelines for the monitoring and collection of overdue receivables. Currently, invoices are sent on a monthly basis for amounts owing to the Province and reminders are forwarded regularly for past due accounts. We are developing a policy that will establish a disciplined process for the follow up of accounts when they are 60 days, 90 days, and over 120 days past due. This policy will ensure better communication with senior management and the client, will*

force action on delinquent accounts, and will provide for a timelier write-off of receivables deemed to be uncollectible. It is our intention to present the proposed policy to the Board of Management before December 31, 2002.

As part of the implementation of the Nortridge Loan System, a general review of outstanding loan accounts has been completed. Accounts are being investigated and a list for write off is now being prepared.

The Department has increased its emphasis on the monitoring of loan accounts. We are insisting on the completion of an annual review of all loan accounts by the loan officers to ensure that the conditions of the loan agreements are upheld and the required documentation is provided by the client. Monitoring is a primary responsibility of the loan officers and has been included in their individual work plans on which their performance will be evaluated.

Department of Finance

11.36 Our main focus in this Department was on property tax receivables, which totalled $579.5 million at 31 March 2002. Of this amount, $102 million represented arrears to 2001 and prior years; the balance of $477.5 million represented the 2002 tax levied on 1 March 2002.

Monitoring and collection of receivables can be improved

11.37 The collection of property tax receivables has not always been the main focus of collection activities in the Department. In prior years the focus was on other receivables such as sales tax. This has now changed and there are currently twice as many people dedicated to collecting property tax receivables as there were two years ago. This additional staff should help reduce the number of overdue accounts.

11.38 Property tax receivables are not always collected on a timely basis as indicated by the large number of accounts (39,000) one year or more in arrears. Included in the 39,000 accounts are 15,000 that are three years or more in arrears.

11.39 Proper follow-up procedures are needed to ensure timely payments. This would include follow-up on missed payments or deviations from agreements made with the Department for the repayment of taxes owing.

11.40 We reviewed twenty-four property tax accounts to see what the documented collection activity on file would show about the monitoring and collection of outstanding accounts. Many of these properties were included in classes of accounts (not-for-profit and parks) under study by the Department. For this reason no recent contact had been made. Others had no recent documented contact for a variety of reasons.

11.41 In one case a taxpayer owed property, gasoline and sales tax. An agreement was made to make monthly payments, keep current with property tax, and make a lump sum payment on the arrears at the end of the agreement in October 2001. The taxpayer did not keep current on the property tax or make the lump sum payment. As at June 2002 there was no indication in the file of any further actions to collect this debt or a new agreement to deal with outstanding monies owed. The Department accounts receivable collection policy states that if a taxpayer fails to make scheduled payments in accordance with the agreement and if the collection officer is unsuccessful in securing the required payment, the account will be forwarded to departmental staff in order to begin tax sale action. This was not done in this case.

Recommendation

11.42 The Department should put in place appropriate follow-up procedures to ensure all repayments are made on time and in accordance with the terms of the agreements.

Departmental response

11.43 *The department had recognized the need to automate the process for timely monitoring of payment arrangements to ensure the arrangements were being honored. As was identified during the audit, the department was well underway to enhancing its payment arrangement tracking system. The required changes to this system have been completed and tested. We are now in the process of converting the existing arrangements to meet the standards required of the enhanced system and once the conversion is completed all property tax arrangements will be monitored on a monthly basis. Expected payments will be automatically matched, against a payments received file, and exception reports will be generated and reviewed by the appropriate staff. We anticipate that this automated monitoring will be fully operational before year-end.*

Timeliness of client contact

11.44 Certain clients that are in arrears may justify earlier contact than others. Such an example would be non-residential and commercial properties where the business has a potential of going bankrupt. It may be worth while to review the more risky accounts and increase collection activity earlier.

Recommendation

11.45 The Department should review its policies in regards to the timing of client contacts. It may be appropriate to contact certain clients sooner than others.

Departmental response

11.46 *The department is in the process of updating its collection procedures with a stronger focus on aging, dollar value and ratio of balance due to assessed value. In addition, the department had recently hired a fourth collection officer whose main function is receivable accounts involving not-for-profit organizations and large dollar value accounts.*

Documentation in files needs improving

11.47 The property tax files have a lack of documentation. There was no evidence in the files to indicate why some properties were sent to tax sales while others were not. Also there was no information on file to explain why decisions were made. For example, in one case we examined, the first action noted was to send a collection letter and obtain tax sale data. As this is one of the final steps in the collection process, we expected to see other information about prior contacts in the file.

11.48 Also there was no evidence in the consumption tax files that collection procedures were applied equitably and consistently. There was no indication in the files on how decisions were made on the amounts sent for remission, on payment terms or on forgiveness of interest and penalties. If a client has an agreement for a remission or reduction of debt, the files should be updated with information to provide backup for the agreement or remission.

Recommendations

11.49 All files should be updated as they are reviewed. Files should include all agreements as well as backup for the agreements.

11.50 The rationale and documentation for reductions and forgiveness of interest and penalties should be included in the files.

Departmental response

11.51 *The department concurs that all agreements taken should be noted on file, including all supporting documentation, and updated after each review, and this is, in fact, our policy. We acknowledge that improvements can be made on the information that is placed on file to explain the rationale for decisions involving forgiveness of penalty/interest. Therefore, we concur with this recommendation.*

Write-off of old receivables not timely

11.52 Receivables that are not collectable should be written off. We noted several accounts on the books which appeared to be uncollectable.

Recommendation

11.53 Receivables should be written off when it is deemed they will not be collected.

Departmental response

11.54 *The department agrees with this recommendation and steps have already been taken to finalize the pending remissions and deletions. The department will submit future requests for write-off approval in a timely manner.*

Not-for-profit receivables are severely overdue

11.55 The Department's collection policies are not being followed in regards to the not-for-profit accounts. The collection policy states that if a satisfactory payment arrangement cannot be obtained, the account is to be referred to the tax sale area.

11.56 In 1997 a Board of Management minute allowed all not-for-profits to pay their outstanding property tax and have all related interest forgiven. This minute was for all arrears before the 1998 taxation year. The minute also allowed the Department of Finance to

enter into reasonable long-term repayment agreements with the not-for-profits. The legislation was also changed and the rates to be paid by not-for-profits were reduced for the years 1998 onward. We were pleased to see this initiative taken by the Board of Management in an attempt to resolve the situation. However we have noted that a number of the not-for-profits have not taken advantage of this opportunity.

11.57 Not-for-profits represent approximately $39 million or 38% of the total receivables in property tax. Of this amount, $6.6 million represents tax levies, with $32.4 million representing accumulated penalty. Of the $32.4 million in accumulated penalty, $32.3 million can, with Board of Management approval, be cancelled upon payment of the associated tax levies. While many not-for-profits have paid on a regular basis, some have not and are expecting or wanting special treatment. Some not-for-profits have not been contacted in a number of years. This situation is once again under review by the Department of Finance

Recommendation

11.58 The Department should decide on a course of action to deal with these delinquent taxpayers.

Departmental response

11.59 *The department intends to bring forward, in the near future, a further proposal for addressing these accounts for consideration by government.*

Setting and achieving targets

Property tax target

11.60 The Department manages the collection of a large number of receivable accounts. There were 39,124 receivable accounts outstanding for more than twelve months at June 2002. Including the not-for-profits the total value of these old receivables was $82.5 million. We were concerned about the large number of accounts still outstanding and wondered how the Province would compare with other jurisdictions (provinces, municipalities, etc.) in this respect. While we did not perform any comparative work on our own we do feel this type of information would be available from other jurisdictions. Comparative information would be helpful to the Department in evaluating its own performance and in setting targets for improvement.

Targets for staff

11.61 Staff and management should be held accountable for monitoring and collecting all receivables. To better assess their performance the Department should have performance goals and targets against which to assess their efforts. These goals and targets should form part of the annual review of staff performance.

Annual reporting

11.62 Currently little information is presented in the annual report in regards to receivables, collections, or performance measures relating to collections. More financial information in the report would provide useful information on the Department's performance.

Recommendations

11.63 The Department should set a target level(s) for receivables collection based on the best collection experience of other jurisdictions and aim to meet or exceed that level.

11.64 The Department should determine appropriate performance measures for staff and set clear, measurable goals related to its programs for collecting overdue taxes. It should also monitor performance relative to these goals.

11.65 Public reporting should include financial information and performance measures relating to the collection function. The Department could include, as part of the accountability information it provides to the Legislative Assembly, year-to-year comparisons of:

- **the number and dollar value of taxpayer defaults during the year;**
- **recoveries and write-offs;**
- **timeliness of collection;**
- **costs of programs for collecting overdue taxes; and**
- **the balance of overdue accounts at year end.**

Departmental response

11.66 *Although New Brunswick is somewhat unique in that the property tax field is shared with municipalities, with the Province performing the collection function, we concur that information on successful collection practices in other jurisdictions will assist our administration. As such, research will be conducted to identify jurisdictions with high success rates in collections.*

11.67 *The department is establishing both short and long-term target objectives for receivables collection. These performance measures will extend to the individual collection staff and performance will be monitored relative to these goals. Strategies have been developed and implemented for ultimately bringing all accounts to a current status.*

11.68 *The department will consider including more extensive collection information in Annual Reports provided to the Legislative Assembly.*

Department of Justice

11.69 Total accounts receivable in this Department at 31 March 2002 were in excess of $20 million. Over $12 million of this amount relates to outstanding court fines, and $7 million to insurance premium taxes.

Reporting to senior management needs improving

11.70 There are no specific reports to inform management of overdue or delinquent accounts. The only report used is the aged receivables report, which is inadequate for management purposes and inaccurate in some cases. Exception reports would aid in improving the management of receivables. These reports should provide the information required to monitor the status of problem accounts, prompt collection efforts, identify potential problems and enable timely corrective actions.

Recommendation

11.71 We recommended a system to report on outstanding accounts be developed. Receivable reports should be produced on a regular basis and distributed to senior management for review and comment.

Departmental response

11.72 *The Department will develop an aged receivable report by September 30, 2003. Thereafter, the Aged Receivable Report will be produced monthly. An aged receivable analysis report will be provided to Senior Management on a regular basis.*

Monitoring and collection of receivables needs improving

11.73 The collection of receivables has not been a priority in the Department. No individual is responsible or trained for the collection of court fines. The current procedure is to have a warrant issued when an individual's fine goes into default. This procedure is not sufficient for collection of receivables as no action occurs until the individual comes into contact with the justice system again.

11.74 Staff and management should be accountable for monitoring and collecting receivables. To better assess their performance the Department should have performance targets and indicators.

11.75 Receivables prior to October 1999 of $4.6 million are outstanding. Some of these date back as far as 1982. Staff indicated the information on the receivables prior to 1999 may not be accurate. During our audit we found one case where an amount owing of $245,000 from 1997 had already been satisfied. After presenting this finding to staff, they investigated another 36 outstanding receivables for fines greater than $10,000. Staff found that 11 of 36 cases had been satisfied, one defendant was deceased, and there was one error. The 11 satisfied cases reduced the receivables by approximately $600,000.

11.76 Also included in the 36 accounts was one defendant, from October 1997, with two outstanding fines totalling $46,420 upon which no action had been taken. We understand this is because the Crown is considering filing a civil judgement. Two defendants of the 36 (total $40,400) had never had warrants of committal prepared for fines and four of the 36 (total $49,415) had their warrants returned or unexecuted.

11.77 In 2000-2001 approximately $1.3 million in fine revenue was recorded of which $800,000 was still receivable at the end of the year. This indicates only $500,000 of the revenue was collected in that year.

Recommendations

11.78 We recommended a formal collection system be established to collect overdue court fines.

11.79 In the short term, the Department should develop strategies, including specific objectives, to eliminate the backlog of receivables. Priority should be given to collecting large fines.

11.80 Data prior to 1999 should be verified to ensure it contains accurate information for collections and to ensure the receivable balances are correct.

11.81 The Department should prepare a business plan that identifies the cost-effectiveness of collection alternatives. This plan should be used to obtain the necessary resources to provide cost-effective collections of unpaid fines. The Department may want to consider the use of outside private sector agencies.

11.82 The Department should use performance targets, standards, and indicators to measure collection performance. These measurements should be used to evaluate the success of collection efforts and to hold staff and managers accountable for their performance.

Departmental response

11.83 *Office of the Comptroller will be consulted to discuss establishing a formal collection system that is cost effective, for overdue court fines. In the meantime, a concerted effort will be made to collect on the larger outstanding fines. The Department will continue to hold default hearings and issue warrants of committal.*

11.84 *A plan to clean up converted data will be established by November 30, 2002. The goal is to have accurate converted data balances by March 31, 2003.*

11.85 *The Department of Justice will revisit collection and enforcement practices. Cost-effective collection alternatives, in the form of passive enforcement mechanisms, have been examined and would require government policy approval.*

11.86 *Performance targets, standards will be part of the accounts receivable strategy mentioned above.*

Improvements in public reporting needed

11.87 No accounts receivable information or performance measures in regards to collections are presented in the annual report. Court fine receivables are approximately $12 million. Included in this receivable are fines being satisfied without any payment of cash, for example, by serving jail time.

Recommendation

11.88 We recommended that annual reporting should include financial information and performance measures relating to the collection function. The Department could include, as part of the accountability information it provides to the Legislative Assembly about receivables, year-to-year comparisons of:

- **the number and dollar value of fines satisfied during the year including fines satisfied by serving jail time;**
- **recoveries and write-offs;**

- **timeliness of collection;**
- **costs of programs for collecting overdue receivables; and**
- **the balance of overdue accounts at year end.**

Departmental response

11.89 *Statistics on outstanding fine receivables will be produced in the Department of Justice Annual Report for fiscal 2003-04.*

Write-off of old receivables not timely

11.90 Receivables not collectable should be written off. Currently some long outstanding receivables relate to NSF cheques from 1993 and court fines from 1982. The last write-off of receivables was in 1998.

Recommendation

11.91 We recommended old receivables be written off promptly when it is deemed they will not be collected.

Departmental response

11.92 *A report and recommendation will be made annually to Board of Management for the write off of old receivables.*

Insurance Branch Receivable System needs improvement

11.93 The current system does not produce reports for overdue receivables or for late payments. Each company must be checked manually on the system to ensure that all payments have been made. No ageing of receivables is available from the system. In order to determine if a company is delinquent in its payment, staff must manually go through each company's records to determine if any payments are late or missing. The *Premium Tax Act* indicates exact payment dates by which companies must submit fees.

Recommendation

11.94 We recommended that the Insurance Branch system be modified to produce reports which track overdue receivables. The system must identify if companies are delinquent in their payment to ensure the *Premium Tax Act* is being followed.

Departmental response

11.95 *Information systems staff are currently enhancing the insurance system. Testing for Phase I will be completed by November 1, 2002. The delinquency report will be available by November 1, 2002.*

Department of Public Safety

Motor vehicle revenue

11.96 During the year, we completed an audit of the Department of Public Safety – Motor Vehicle Revenue. Our audit included a review of the systems in place to control revenue from *Motor Vehicle Act* fees and fines, and motor vehicle inventory.

Agreement with Service New Brunswick (SNB)

11.97 There is no recent agreement between the Department and Service New Brunswick (SNB). An older agreement (dated 6 September 1995) between SNB and the Department of Transportation was found. This agreement had not been updated to reflect the shift of motor vehicle responsibilities to the Department of Public Safety. Also some services are not included in this agreement. For example, the maintenance and control of the various motor vehicle inventories (tickets, stickers, etc.) are not mentioned at all in this agreement.

Recommendation

11.98 We recommended the Department formalize a new agreement with Service New Brunswick to clarify its expectations with regard to motor vehicle revenue and inventory. We made several other recommendations concerning the process for transferring funds from SNB and record keeping for motor vehicle inventory.

11.99 Control of *Provincial Offences Procedure Act* (POPA) tickets can be improved. The control systems in place provide no assurance that POPA tickets sent to the courts by police forces are fully accounted for. Currently copies of paid, void and "gone to court" tickets are sent by law enforcement agencies to SNB to update the ticket inventory. There are no controls in place to ensure that "gone to court" tickets arrive at the court and that the Department's portion of the ticket is received by the Department after court for processing in the Department's record system.

Recommendation

11.100 We recommended that only copies of paid and void tickets be forwarded to SNB by police agencies. Tickets destined for court should be taken to the courts as court dates occur. The court should then keep its copy and forward all other copies to the Department for processing. The SNB copy would then be sent to SNB and the ticket inventory updated. This would provide assurance that all tickets processed through the court system are properly accounted for and that the Department's record system is updated as required. This would also provide more meaningful and accurate tracking of POPA ticket inventory by SNB.

Departmental response

11.101 The Department provided the following response to our observations and recommendations.

> *The recommendation to formalize a new agreement with Service New Brunswick is almost complete. A draft document has been prepared to identify the guiding principles to be used in interactions between the Department of Public Safety and Service New Brunswick. Other agreements dealing with specific services and procedures will be completed and attached to this document as Appendices. The recommendations in your report have been referred to the committee drafting this report and will be reviewed for incorporation into the agreement.*
>
> *We have identified a need to review all revenue handling policies and procedures in Licensing and Records (Motor Vehicle) and have contacted the Office of the Comptroller to participate in a joint review by their staff and our internal audit staff. Your recommendations regarding this area will be incorporated in the revised policy and procedures developed by the review team.*

Losses through fraud, default or mistake

11.102 Section 13(2) of the *Auditor General Act* requires us to report to the Legislative Assembly any case where there has been a significant deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person.

11.103 During the course of our work we became aware of the following significant losses. Our work is not intended to identify all instances where losses may have occurred, so it would be inappropriate to conclude that all losses have been identified.

Department of Finance	
• Theft of laptop computer	$4,000
Department of Education	
• Missing equipment, money and supplies in various school districts	$36,158
Department of Transportation	
• Missing equipment and supplies in various districts	$37,418
Department of Health and Wellness	
• Missing money and equipment and ineligible Medicare service claims	$5,286
Department of Training and Employment Development	
• Missing equipment in various community colleges	$9,965
Department of Family and Community Services	
• Cheques cashed by persons not eligible to receive the funds	$33,774
Department of Natural Resources and Energy	
• Missing equipment	$21,021

11.104 Losses reported by our Office only include incidents where there is no evidence of break and enter, fire, or vandalism.

11.105 The Province reports in Volume 2 of the *Public Accounts* the amount of lost tangible public assets (other than inventory shortages).

11.106 In 2002, the Province reported lost tangible public assets in the amount of $135,471 compared to a loss of $194,802 reported in 2001.

Chapter 12
Office of the Auditor General

Contents

Background 257
Office role and relevance 257
Performance indicators 258
Financial information 261
Staff resources 261

Office of the Auditor General

Background

12.1 In recent years, our Reports have contained a checklist relating to our assessment of our compliance with the Annual Report Policy of government. A comparative version for 2002 is presented below.

Exhibit 12.1
Self assessment checklist

	2002	2001
Was a report prepared?	Yes	Yes
Is there a discussion of program relevance?	Yes	Yes
Are goals and objectives stated?	Yes	Yes
Does the report discuss achievement of plans?	Yes	Yes
Are performance indicators presented?	Yes	Yes
Are details available on level of client acceptance ?	Yes	Yes
Is actual and budget financial information presented?	Yes	Yes
Does the report explain variances from budget?	Yes	Yes

Office role and relevance

Our role

12.2 Our role within the provincial public service is unique. We are independent of the government of the day and provide information directly to the Legislative Assembly. The Legislative Assembly uses our information to help fulfil its role of holding the government accountable for how public monies are managed and how services are delivered. We also assist government by providing recommendations to senior officials of the departments and agencies we audit.

Our mission

12.3 We promote accountability by providing objective information to the people of New Brunswick through the Legislative Assembly.

Office relevance

12.4 Our 2001 Report generated significant interest. Five hundred and fifty copies were printed and distributed. Access to our Report is also available through the Internet, and we are tracking the number of times our Report is visited. During the four-month period following the release of the Report there were over 5,400 visits to the complete Report. In addition to this there were specific visits to individual chapters. On 13 December 2001, the day our Report was released, there were over 4,000 visits, or 'hits', to our web site. Discussions of our findings in the Legislative Assembly and the Public Accounts and Crown Corporations Committees are evidence of the continuing relevance of our work.

12.5 Each year we include in our Report matters that we believe are significant to the Legislative Assembly and the public. These include

our findings, conclusions and recommendations arising out of our audit work during the year.

12.6 Our service also includes separate audit conclusions on the reliability of financial statements. These conclusions (auditor's reports) are provided to the Legislative Assembly with the financial statements for the Province as well as the Agencies and Trusts that we audit.

12.7 We see our work remaining relevant and contributing to:

- public confidence in our system of government;
- the Legislative Assembly's ability to carry out its responsibility of holding the government to account; and
- the government's ability to carry out its responsibilities using sound management systems and practices.

Performance indicators

12.8 In April 2002 we began an exercise to update our Office's 1998 strategic plan. Using an external consultant, we interviewed all Office staff and a good representation of our external stakeholders who were defined to be Members of the Legislative Assembly, government departments and agencies, the media and the general public. We expect to have our new plan in place prior to the start of the 2003 calendar year. It will set out our strategic goals for the next five years, and establish performance indicators to measure our progress towards our goals.

12.9 This section of our Report identifies the indicators from our 1998 strategic plan, set out by strategic priority, and discusses our progress to date.

Responding to the needs of users

12.10 We will survey Members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees on an annual basis in order to measure our effectiveness in meeting their needs.

12.11 We sent out a survey to all members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees in March 2002. The response was encouraging. Committee members indicated that our Report was easy to read and understand, and helped them to do their job better. However, some members felt that the Report was too long. Once again, all respondents appreciated the condensed report on highlights we issued together with the main Report.

12.12 Committee members once again found that the topics addressed in our Report were relevant and contributed to valuable discussion and debate. For the most part, they also considered our recommendations practical and achievable. Committee members found our briefing sessions on our Report useful, and did not feel that our Office could be doing any more to assist them in their work. Almost all agreed that the Auditor General's Office contributes to improved public sector

accountability, and provides good value for money for the taxpayers of New Brunswick.

12.13 We will measure the extent to which the recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. The disposition of all recommendations will be tracked for a period of four years.

12.14 Chapter 10 of this Report provides an overview of the recommendations included in our 1998 through 2000 Reports, arising out of our broad scope audits. It details the departmental responses to our recommendations, and our assessment of the acceptance and implementation of those recommendations.

12.15 We will measure the extent to which accounting and reporting recommendations made by the Public Sector Accounting Board of the CICA are accepted and implemented by the Province of New Brunswick.

12.16 We are tracking this indicator as part of our annual audit of the financial statements of the Province. One significant outstanding issue is that the Province still does not track and report its cumulative investment in tangible capital assets. Some information on tangible capital assets is included in the notes to the 2002 financial statements.

12.17 The Province of New Brunswick audit will be completed by June 30th and all Crown agency and Trust Fund audits will be completed by September 30th.

12.18 Our ability to achieve this objective is not totally within our control, because it really depends on when our audit clients close their books for the year and are ready for us to do our work. Notwithstanding this, we believe the indicator is important because it results in us encouraging our clients to close their books as quickly as possible. We support timely reporting of financial information. The indicator also places a discipline on our Office to complete the audit work by a specific date.

12.19 The audit of the Province of New Brunswick was not completed by 30 June. Our auditor's report on the financial statements was dated 9 August. The target date was not met due to the financial statements not being ready for audit until 25 June.

12.20 We are the auditors of nineteen Crown agencies, six pension plans and the Fiscal Stabilization Fund. We completed twelve of the Crown agency audits and three of the pension plan audits by 30 September. For the seven Crown agency audits and three pension plans that were not completed there were delays related to a lack of available resources in our Office to do the work. We have recently made administrative changes in our Office to resolve this problem.

Making effective use of resources

12.21 All financial and broad scope audits will be performed within the time allotted.

12.22 We establish detailed time budgets for each of our audits. During the audit, we monitor the time spent by staff members on individual sections of the work. At the end of each audit, we summarize the total time spent, compare it to the total budgeted hours and analyze major fluctuations. For our financial audits, we use the results of this analysis to help us prepare the budget for the following year's work.

12.23 The audit of the Province of New Brunswick was completed within budget. However, of the fifteen Crown agencies and pension plans that were completed by 30 September, seven exceeded the budget by more than fifty hours. We examine all over-budget situations to see if there are lessons to be learned that will lead to improvements in the future.

12.24 We undertook seven major value-for-money audits during the past year that led to chapters in this Report. Six of the seven audits took more time than we had budgeted. We continue to analyze our experiences on each audit, in an effort to become more efficient in carrying out the work, and more realistic in setting our budgets. However, unlike our financial audit work which is basically the same year after year, the value-for-money work is usually one of a kind, and there may be very little experience to draw on.

12.25 60% of all professional paid time in our Office will be spent directly on financial statement audits or broad scope audits.

12.26 A detailed analysis of staff time for 2001 indicates that 59.36% of the total paid time of all staff, with the exception of our administrative support staff, was spent directly on audit work (including work on our annual Report). For the first six months of 2002, this number dropped to 58%. Non-audit time includes statutory holidays, vacations, courses for accounting students and professional staff, sick leave and administrative duties not chargeable to a specific audit. We were disappointed not to reach our target in 2001, although we were pleased that our percentage had increased from the previous year.

12.27 Of the total time spent directly on financial statement audits and broad scope audits, 45% will be spent on broad scope audits.

12.28 Our analysis indicates that, in 2001, we spent 53.5% of total audit time on broad scope audits. For the first six months of 2002, this number rose to 57.47%. This has resulted from a conscious and successful effort to reduce audit time on financial statement audits so that more time is available for broad scope audit projects.

Maintaining professional standards

12.29 We will meet the standards required by the New Brunswick Institute of Chartered Accountants Mandatory Practice Review Committee.

12.30 The Institute inspected our Office files in November 2000. The inspection concluded that we continue to meet the standards required by the Institute. No exceptions were noted.

Financial information

12.31 Budget and actual expenditure for 2000-01 and 2001-02 by primary classification is shown in Exhibit 12.2. The approved budget for the 2002-03 year is presented for comparative purposes.

12.32 Staff costs continue to account for approximately 90% of our budget and were underspent by $75,800 for the year ended 31 March 2002. Although we filled the vacant position we had at the start of the year, we lost three other staff members during the year. Delays in filling two of these positions, plus savings resulting from two maternity leaves, caused the underspending.

12.33 Other services were overspent by $14,900. This was largely due to increased travel costs and the hiring of temporary clerical help during our busiest time of year.

12.34 Property and equipment costs were underspent by $16,700 mainly due to the postponement of a major computer system software upgrade.

Exhibit 12.2
Budget and actual expenditure (thousands of dollars)

	2003	2002		2001	
	Budget	Budget	Actual	Budget	Actual
Wages and benefits	1,446.5	1,420.7	1,344.9	1,398.4	1,319.6
Other services	124.2	122.8	137.7	121.9	114.1
Materials and supplies	8.1	8.3	6.8	8.4	8.7
Property and equipment	76.2	45.2	28.5	34.2	39.4
	1,655.0	**1,597.0**	**1,517.9**	**1,562.9**	**1,481.8**

12.35 Our legislation requires an annual audit of our accounts by a qualified auditor, appointed by the Speaker of the Legislative Assembly on the advice of the Board of Management. This audit is conducted by the Office of the Comptroller and their audit report is tabled before the Legislative Assembly.

Staff resources

12.36 Our Office continues to provide experience and training to our employees. New employees must enrol in a professional accounting program, namely CA (Chartered Accountant), CMA (Certified Management Accountant) or CGA (Certified General Accountant).

Before staff begin this professional training they must have, as a minimum, one university degree at the bachelor level.

12.37 Staff turnover is an inevitable consequence of being a training office for professionals. During the past year, one staff member left to take a senior position in government and one left to pursue other career options. One staff member retired.

12.38 Our staff complement, based on our available budget, reduced during the year from 25 to 24. Brent White CA, Paul Jewett CA and Phil Vessey CA are the directors for our three audit teams. At 31 March 2002 there were sixteen professional staff with accounting designations. Our staff also included six students enrolled in accounting programs. The two remaining members of our staff provide administrative support services. The following is a list of staff members at 31 March 2002:

Lorna Bailey[1]
Cathy Connors Kennedy, CA
Alphonse Doyle, CA
Jocelyn Durette, CA
Kim Embleton[2]
Debbie Graye[2]
Deidre Green, CA
Sarah Hearn[2]
Eric Hopper, CA
Peggy Isnor, CA
Paul Jewett, CA
Cecil Jones, CA
Nick McCarthy[2]
Bill Phemister, CA
Bonnie Pitre, CA
Ken Robinson, CA
Yvonne Samson, CA
Al Thomas, CA
Phil Vessey, CA
Brent White, CA
Darlene Wield[1]
Daryl Wilson, FCA
Tania Wood[2]
Shauna Woodside[2]

[1] Administrative support
[2] Student enrolled in a professional accounting program

Exhibit

Contents

Sections of the *Auditor General Act* relevant
to the responsibilities of the Auditor General

Sections of the Auditor General Act Relevant to the Responsibilities of the Auditor General

Key Definitions

1 In this Act

"agency of the Crown" means an association, authority, board, commission, corporation, council, foundation, institution, organization or other body

(a) whose accounts the Auditor General is appointed to audit by its shareholders or by its board of management, board of directors or other governing body,

(b) whose accounts are to be audited by the Auditor General under any other Act or whose accounts the Auditor General is appointed by the Lieutenant-Governor in Council to audit,

(c) whose accounts are to be audited by an auditor, other than the Auditor General, appointed by the Lieutenant-Governor in Council, or

(d) the audit of the accounts of which the Auditor General is required to review or in respect of which the auditor's report and the working papers used in the preparation of the auditor's statement are required to be made available to the Auditor General under any other Act,

and includes

(e) (Repealed)

(f) regional health authorities as defined in the *Regional Health Authorities Act*,

(g) the New Brunswick Liquor Corporation established under the *New Brunswick Liquor Corporation Act*,

(g.1) the New Brunswick Power Corporation under the *Electric Power Act*,

Articles de la Loi sur le vérificateur général se rapportant aux fonctions du vérificateur général

Définitions-clés

1 Dans la présente loi

«organisme de la Couronne» désigne une association, une autorité, une régie, une commission, une corporation, une fondation, un conseil, une institution, une organisation ou un autre corps

(a) dont la vérification des comptes est confiée au vérificateur général par ses actionnaires ou son conseil de gestion, conseil d'administration ou autre corps directeur,

(b) dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général en vertu de toute autre loi ou dont les comptes sont vérifiées par le vérificateur général par le fait de sa nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil,

(c) dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur, autre que le vérificateur général, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, ou

(d) dont la vérification des comptes doit être révisée par le vérificateur général ou à l'égard duquel le rapport du vérificateur et les documents de travail utilisés dans son compte-rendu doivent être mis à la disposition du vérificateur général en vertu de toute autre loi;

et s'entend également

(e) (Abrogé)

(f) des régies régionales de la santé telles que définies dans la *Loi sur les régies régionales de la Santé*,

(g) de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick établie en vertu de la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick*,

(g.1) de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Loi sur l'énergie électrique*,

(g.2) the Workplace Health, Safety and Compensation Commission under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, and

(g.3) the Atlantic Lottery Corporation Inc.,

but does not include

(h) a trust company carrying on business under the *Trust Companies Act* whose books are to be audited by an inspector or auditor appointed by the Lieutenant-Governor in Council under section 12 of the *Trust Companies Act* or a loan company or trust company carrying on business under the *Loan and Trust Companies Act* whose books are to be audited under any provision of that Act,

Examination of Accounts

8(1) The Auditor General shall audit on behalf of the Legislative Assembly and in such manner as he considers necessary the accounts of the Province relating to

(a) the Consolidated Fund,

(b) all public property, and

(c) all trust or special purpose funds.

8(2) Where the accounts of an agency of the Crown are not audited by another auditor, the Auditor General shall perform the audit.

8(3) Where the accounts of an agency of the Crown are audited other than by the Auditor General the person performing the audit shall

(a) deliver to the Auditor General forthwith after completion of the audit a copy of his report of his findings and his recommendations together with a copy of the audited financial statement of the agency of the Crown;

(g.2) de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, et

(g.3) la Société des Loteries de l'Atlantique Inc.,

mais ne comprend pas

(h) une compagnie de fiducie faisant affaire en vertu de la *Loi sur les compagnies de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés par un inspecteur ou un vérificateur nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 12 de la *Loi sur les compagnies de fiducie* ou une compagnie de prêt ou une compagnie de fiducie exerçant ses activités en vertu de la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés conformément à une disposition de cette loi;

Examen des comptes

8(1) Le vérificateur général doit vérifier au nom de l'Assemblée législative de la manière qu'il juge nécessaire les comptes de la province concernant

(a) le Fonds consolidé,

(b) tous les biens publics, et

(c) tous les fonds en fiducie ou fonds destinés à des fins spéciales.

8(2) Le vérificateur général doit vérifier les comptes et les opérations financières concernant un organisme de la Couronne et qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur.

8(3) Lorsque les comptes et les opérations financières d'un organisme de la Couronne ne sont pas vérifiés par le vérificateur général, la personne qui les vérifie doit

(a) transmettre au vérificateur général, une fois la vérification achevée, une copie des conclusions de son rapport avec les recommandations et la copie de l'état financier vérifié de l'organisme de la Couronne;

(b) make available forthwith to the Auditor General, when so requested by him, all working papers, reports, schedules and other documents in respect of the audit or in respect of any other audit of the agency of the Crown specified in the request; and

(c) provide forthwith to the Auditor General, when so requested by him, a full explanation of work performed, tests obtained, and any other information within his knowledge in respect of the agency of the Crown.

8(4) Where the Auditor General is of the opinion that any information, explanation or document that is provided, made available or delivered to him by the person referred to in subsection (3) is insufficient, he may conduct or cause to be conducted such additional examination and investigation of the records and operations of the agency or corporation as he considers necessary.

9 The Auditor General may, at his discretion,

(a) examine debentures and other securities of the Province that have been redeemed and determine whether such securities have been properly cancelled, and

(b) participate in the destruction of redeemed, cancelled or unissued securities.

Report on Financial Statements

10 The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 48 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts and shall express his opinion as to whether they fairly present information in accordance with stated accounting policies of the Province and on a basis consistent with that of the preceding year, together with any reservations he may have.

Special Assignments

11(1) Whenever the Legislative Assembly, the Standing Committee on Public accounts, the Lieutenant-Governor in Council, the Chairman of the Board of Management or the Minister of Finance so requests, the Auditor General may, if in his opinion such an assignment does not interfere with his primary

(b) rendre disponibles sans délai au vérificateur général, sur demande de celui-ci, tous documents de travail, rapports, bordereaux et autres documents concernant la dite vérification ou toute autre vérification de l'organisme de la Couronne précisés dans sa requête; et

(c) communiquer sans délai au vérificateur général, sur demande de celui-ci, des explications complètes sur le travail accompli, les épreuves obtenues et tous autres renseignements qu'elle possède sur l'organisme de la Couronne.

8(4) Lorsque le vérificateur général trouve insuffisants les renseignements, explications ou documents qui lui sont fournis, rendus disponibles ou transmis par la personne mentionnée au paragraphe (3), il peut, s'il le juge nécessaire, procéder ou faire procéder à un examen ou à une enquête portant sur les dossiers et les opérations de l'organisme ou corporation.

9 Le vérificateur général peut à sa discrétion

(a) examiner les débentures et autres titres de la province qui ont été rachetés et déterminer si ses titres ont été dûment annulés et

(b) participer à la destruction des titres rachetés annulés ou non émis.

Rapport sur les états financiers

10 Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'administration financière;* il indique s'il est d'avis que les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables établies pour la province et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente et indique les réserves qu'il peut avoir.

Projets spéciaux

11(1) Le vérificateur général peut sur demande de l'Assemblée législative, du Comité permanent des comptes publics, du lieutenant-gouverneur en conseil, du président du Conseil de gestion ou du ministre des Finances, faire enquête et rapport sur toute question relative aux affaires financières ou aux biens de la

responsibilities, inquire into and report on any matter relating to the financial affairs of the Province or to public property or inquire into and report on any person or organization that has received financial assistance from the Province or in respect of which financial assistance from the Province is sought.

11(2) For the purposes of this section, the Auditor General has the powers of a commissioner under the *Inquiries Act.*

Content of Annual Report

13(1) The Auditor General shall report annually to the Legislative Assembly

(a) on the work of his office, and

(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

13(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall indicate anything he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the Legislative Assembly including any cases in which he has observed that

(a) any person wilfully or negligently failed to collect or receive money belonging to the Province;

(b) public money was not accounted for and paid into the Consolidated Fund:

(c) an appropriation was exceeded or applied to a purpose or in a manner not authorized by the Legislature;

(d) an expenditure was made without authority or without being properly vouched or certified;

(e) there has been a deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person;

(f) money has been expended without due regard to economy or efficiency;

province ou aux biens publics ou sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicite une aide financière de la province si le vérificateur général estime que pareille demande n'entrave pas l'exercice de ses principales attributions.

11(2) Aux fins du présent article, le vérificateur général détient les pouvoirs que confère à un commissaire la *Loi sur les enquêtes.*

Contenu du rapport annuel

13(1) Le vérificateur général doit faire rapport annuellement à l'Assemblée législative

(a) sur le travail de son bureau, et

(b) sur le fait qu'il a reçu ou non dans l'exécution du travail de son bureau toutes les informations et tous les éclaircissements qu'il a demandés.

13(2) Le vérificateur général doit indiquer dans chaque rapport préparé en vertu du paragraphe (1) tout fait qu'il estime significatif et qui par sa nature doit être porté à l'attention de l'Assemblée législative y compris les cas dans lesquels

(a) une personne a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des sommes appartenant à la province;

(b) il n'a pas été rendu compte de deniers publics et ceux-ci n'ont pas été versés au Fonds consolidé;

(c) un crédit a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par la Législature;

(d) une dépense a été engagée sans autorisation ou sans avoir été dûment certifiée ou appuyée de pièces justificatives;

(e) il y a eu manque ou perte par suite de fraude, faute ou erreur d'une personne;

(f) des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficience;

(g) procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or

(h) procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.

Submission of Annual Report

13(3) Each annual report by the Auditor General to the Legislative Assembly shall be submitted to the Speaker of the Legislative Assembly on or before the thirty-first day of December in the year to which the report relates and the Speaker of the Legislative Assembly shall table each such report before the Legislative Assembly forthwith after receipt thereof by him or, if the Legislative Assembly is not then in session, within ten days following the commencement of the next ensuing session of the Legislative Assembly.

13(4) If the Legislative Assembly is not in session when the Auditor General submits his annual report, the Speaker shall cause a copy of the report to be filed with the Chairman of the Standing Committee on Public Accounts for review by that Committee if the Committee has been authorized to sit after prorogation by a resolution of the Legislative Assembly pursuant to the *Legislative Assembly Act.*

Other Reporting Responsibilities

14(1) Whenever it appears to the Auditor General that any public money has been improperly retained by any person, he shall forthwith report the circumstances of the case to the Minister of Finance.

14(2) The Auditor General may advise appropriate officers and employees in the public service of New Brunswick of matters discovered in his examinations and, in particular, may draw any such matter to the attention of officers and employees engaged in the conduct of the business of the Board of Management.

(g) des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou

(h) des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.

Présentation du rapport annuel

13(3) Chaque rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée législative est soumis à l'Orateur de l'Assemblée législative au plus tard le trente et un décembre de l'année à laquelle il se rapporte, et L'Orateur doit le déposer devant l'Assemblée législative immédiatement, ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 10 jours de l'ouverture de la session suivante.

13(4) Si l'Assemblée législative ne siège pas lors du dépôt du rapport annuel par le vérificateur général, l'Orateur doit en faire déposer une copie auprès du président du comité permanent des comptes publics pour être examiné par ce comité si le comité a été autorisé à siéger après prorogation par une résolution de l'Assemblée législative conformément à la *Loi sur l'Assemblée législative.*

Autres rapports à présenter

14(1) Le vérificateur général adresse, sans délai au ministre des Finances un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

14(2) Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil de gestion.

Assistance to Public Accounts Committee

15 At the request of the Standing Committee on Public Accounts, the Auditor General, or any employee of the Office of the Auditor General or any person appointed pursuant to a contract for professional services who is designated by the Auditor General, shall attend at the meetings of the Committee in order to assist the Committee

(a) in planning the agenda for review of the Public Accounts and the annual report of the Auditor General, and

(b) during its review of the public Accounts and the annual report of the Auditor General.

Aide au comité des comptes publics

15 Sur la demande du comité permanent des comptes publics, le vérificateur général, ou tout employé de son bureau ou toute personne nommée par suite d'un contrat de services professionnels et désignée par le vérificateur général doivent assister aux réunions du comité pour l'aider

(a) à préparer l'ordre du jour de l'examen des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général, et

(b) à conduire l'examen même des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général.

RAPPORT DU

vérificateur général
du Nouveau-Brunswick

2002

RAPPORT DU

vérificateur général
du Nouveau-Brunswick

2002

Publié par:
Le bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

Décembre 2002

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New Nouveau Brunswick

L'honorable Bev Harrison
Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre mon rapport de 2002 à l'Assemblée législative.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Daryl C. Wilson, FCA

Fredericton, N.-B.
le 17 décembre 2002

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Table des matières

Contenu

Chapitre 1 - Introduction

Reddition de comptes et présentation de l'information sur le rendement 3
Protection de la santé des Néo-Brunswickois 6
L'environnement nous concerne tous 7
Optimisation des ressources 7
Gouverne 8
Système de prestation de services aux clients (SPSC) 9
Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs 10
Au sujet de notre bureau 10
Remerciements 11

Chapitre 2 - Résultats financiers de la province

Introduction 15
Résumé des résultats 15
Indicateurs de l'état des finances de la province 16
Discussion et analyse des états financiers 24
Fonds de stabilisation financière 30

Chapitre 3 - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux
Inspections environnementales

Contexte 35
Étendue 36
Résumé des résultats 37
Inspecteurs de l'environnement 38
Planification et réalisation des inspections 42
Utilisation des résultats d'inspection 55
Reddition de comptes : surveillance et rapport de la fonction d'inspection 60

Table des matières

Contenu

Chapitre 4 - Ministère des Finances - Gouverne des régimes de retraite

Contexte 67
Étendue 67
Résumé des résultats 68
Structure de gouverne 69
Régime de pension de retraite dans les services publics 72
Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services 84

Chapitre 5 - Ministère de la Santé et du Mieux-être - Système de prestation de services aux clients

Contexte 95
Étendue 95
Résumé des résultats 96
Information sur le projet 99
Causes possibles des dépassements de coûts et des retards 103
Conformité aux modalités du contrat, aux mesures législatives et aux directives gouvernementales 111

Chapitre 6 - Ministère de la Sécurité publique - Bureau du prévôt des incendies

Contexte 121
Étendue 123
Résumé des résultats 124
Loi sur la prévention des incendies 126
Ressources humaines 138

Table des matières

Contenu

Chapitre 7 - Ministère de l'Approvisionnement et des Services - Téléphones cellulaires

Contexte 153
Étendue 153
Résumé des résultats 154
Conformité à la Loi sur les achats publics 155
Besoins relatifs aux appareils et à l'utilisation 158
Diffusion d'information 160
Lignes directrices ministérielles 160
Contrôle des téléphones cellulaires 161
Appariement des tendances d'utilisation au gouvernement aux forfaits de services des fournisseurs 162
Approbation des paiements 163
Fonctions des agents de télécommunications 164

Chapitre 8 - Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi
Programmes de développement de l'emploi

Contexte 169
Étendue 170
Résumé des résultats 171
Suffisance des contrôles internes 172
Approbation et versement des fonds 175
Rapport sur l'efficacité des programmes 184

Chapitre 9 - Ministère des Transports - Agence de gestion des véhicules

Contexte 191
Étendue 193
Résumé des résultats 194
Services de réparation et d'entretien 195
Consommation de carburant 219

Table des matières

Contenu

Chapitre 10 - Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contexte 235
Étendue 235
Recommandations de 1998 237
Recommandations de 1999 241
Recommandations de 2000 247

Chapitre 11 - Vérifications financières dans les ministères et les organismes de la Couronne

Contexte 265
Étendue 266
Comptes débiteurs 267
Ministère de la Sécurité publique 279
Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur 281

Chapitre 12 - Bureau du vérificateur général

Contexte 285
Rôle et pertinence du bureau 285
Indicateurs du rendement 286
Informations financières 289
Ressources humaines 290

Pièce

Articles de la *Loi sur le vérificateur général* se rapportant aux fonctions du vérificateur général (voir page de l'anglais) 265

Chapitre 1
Introduction

Contenu

Reddition de comptes et présentation de l'information sur le rendement 3
Protection de la santé des Néo-Brunswickois 6
L'environnement nous concerne tous 7
Optimisation des ressources 7
Gouverne 8
Système de prestation de services aux clients (SPSC) 9
Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs 10
Au sujet de notre bureau 10
Remerciements 11

Introduction

1.1 Le chapitre d'introduction du rapport annuel m'offre l'occasion de mettre en relief le travail que nous avons accompli au cours de l'année écoulée et d'attirer votre attention sur nos constatations les plus importantes. Le chapitre m'offre aussi la possibilité de formuler des observations de nature plus générale ou plus globale que ce qu'il est possible de communiquer dans le contexte du travail particulier effectué au niveau des ministères.

1.2 J'espère que notre travail aidera l'Assemblée législative à tenir le gouvernement responsable et qu'il sera utile au gouvernement dans les décisions qu'il continue à prendre dans l'intérêt de la population du Nouveau-Brunswick.

Reddition de comptes et présentation de l'information sur le rendement

1.3 Depuis quelques années, la vision établie pour mon bureau est d'améliorer le sort des gens du Nouveau-Brunswick en encourageant, dans notre travail à l'intention de l'Assemblée législative, un gouvernement productif, ouvert et qui rend des comptes. Nous incitons le gouvernement à rendre compte au public de ses actions et, autant que possible, à faire rapport sur son rendement. Je tiens à vous faire part d'un certain nombre de secteurs dans lesquels notre travail de cette année met en lumière la reddition de comptes et la présentation de l'information sur le rendement.

Il n'est pas rendu compte des fonds en fiducie à l'Assemblée législative

1.4 Au cours de l'exercice, le gouvernement provincial a créé deux fonds en fiducie qui soulèvent des préoccupations importantes en matière de reddition de comptes. Ces deux fonds en fiducie sont le Fonds en fiducie pour l'infrastructure universitaire et le Fonds en fiducie pour l'innovation du Nouveau-Brunswick. Les deux accords de fiducie sont datés du 22 mars 2002. En mars 2002, le gouvernement provincial a investi un total de 35 millions de dollars dans ces fiducies au moyen de mandats spéciaux.

1.5 Le Fonds en fiducie pour l'infrastructure universitaire a été établi pour fournir un engagement immédiat et irrévocable en vue de la modernisation et de l'amélioration de l'infrastructure universitaire située au Nouveau-Brunswick, un accent particulier étant mis sur le matériel et les installations scientifiques et de recherche. La fiducie a reçu 15 millions de dollars.

1.6 Le Fonds en fiducie pour l'innovation du Nouveau-Brunswick a été établi pour fournir un engagement immédiat et irrévocable envers la population du Nouveau-Brunswick en vue de soutenir la croissance de

l'économie du Nouveau-Brunswick grâce à un fonds réservé au soutien d'investissements ciblés et accrus dans des entreprises, des activités et des grappes industrielles clés telles que les technologies de l'information et l'économie électronique, la fabrication de pointe, les plastiques, les services liés à l'environnement, les sciences de la vie et la bioéconomie. La fiducie a reçu 20 millions de dollars.

1.7 L'affectation de fonds à l'amélioration de l'infrastructure universitaire ou au soutien de l'économie du Nouveau-Brunswick n'est pas la question. Le gouvernement effectue fréquemment de telles dépenses. Cependant, la raison pour laquelle il est préférable que le financement offert aux universités et aux entreprises admissibles provienne de fonds en fiducie tels que ceux-ci plutôt que directement du gouvernement n'est pas claire. Il n'est pas clair non plus pourquoi il a fallu avoir recours à des mandats spéciaux les 14 mars et 21 mars 2002 pour autoriser le versement de 35 millions de dollars dans les deux fonds en fiducie. Les mandats spéciaux sont censés être utilisés uniquement lorsque l'Assemblée législative ne siège pas et que les dépenses « sont requises d'urgence pour le bien public ». Si je soulève ces questions, c'est parce que notre vérification a révélé que le Cabinet a approuvé des mandats spéciaux peu avant la reprise des travaux de l'Assemblée législative le 26 mars 2002 et, au 6 novembre 2002, les fonds se trouvaient toujours dans les comptes en fiducie et n'avaient pas été dépensés. Le recours à des mandats spéciaux visait assurément à ce que les opérations soient imputées à l'exercice 2001-2002, ce qui réduisait de 35 millions de dollars l'excédent pour l'exercice.

1.8 Nous nous sommes d'abord intéressés au transfert de la somme de 35 millions de dollars aux fiducies dans le cadre de notre vérification des états financiers de la province. À cet égard, nous avons confirmé que les transferts étaient des dépenses qui devaient être imputées à l'exercice terminé le 31 mars 2002. La principale raison pour laquelle il a été consenti au traitement comptable est que les fonds ont échappé au contrôle du gouvernement. Mais cela signifie aussi que ces fonds ne feront pas l'objet d'autres comptes rendus à l'Assemblée législative et aux contribuables du Nouveau-Brunswick. Bien que les deux accords exigent du fiduciaire qu'il fournisse divers rapports et relevés au gouvernement, rien n'oblige à faire rapport publiquement sur les universités et les entreprises qui recevront des fonds, les sommes reçues ou les fins pour lesquelles les sommes sont accordées. De plus, bien que le gouvernement ait le droit de vérifier les livres des fiduciaires, rien n'oblige la communication au public des résultats de telles vérifications. Et, comme les fiducies ne sont pas des organismes de la Couronne, cela empêche mon bureau de faire du travail de vérification portant sur ces fonds.

1.9 Si d'autres accords de fiducie structurés de manière semblable sont établis ultérieurement, je recommanderais que ces accords prévoient des dispositions sur l'obligation de rendre des

comptes au public, y compris la présentation de l'information sur le rendement et un meilleur régime de vérification.

Nécessité de fournir plus de commentaires sur le rendement financier

1.10 Au chapitre 2, nous mentionnons la nécessité de fournir plus d'information sur les résultats financiers, ce qui ferait beaucoup pour aider les lecteurs à comprendre les finances du gouvernement. Nous avons constaté au cours des années que l'information visant à expliquer le budget annuel est habituellement abondante, mais l'information visant à expliquer les résultats réels est plus limitée.

1.11 La reddition de comptes peut être grandement améliorée par la prestation d'information sur les faits saillants, les risques et les incertitudes ainsi que les tendances en matière de finances et par une explication claire des écarts entre le budget et les résultats réels.

Nécessité de fournir plus de commentaires sur le rendement non financier

1.12 Dans plusieurs des vérifications que nous avons réalisées cette année, nous avons examiné si les rapports publics sur le rendement des programmes étaient suffisants. Pour effectuer de tels examens et formuler toute recommandation subséquente, nous nous appuyons sur la directive du gouvernement sur les rapports annuels. Les domaines dans lesquels nous sommes d'avis que des améliorations pourraient être apportées touchent le rapport sur l'efficacité des programmes de développement de l'emploi (chapitre 8), l'efficacité de la fonction d'inspection environnementale (chapitre 3) et la mesure dans laquelle le Bureau du prévôt des incendies respecte les mesures législatives (chapitre 6).

1.13 Dans chaque cas, toute insuffisance dans les rapports pourrait être réglée en suivant la directive du gouvernement sur les rapports annuels.

Certificat de mérite du vérificateur général

1.14 Nous nous sommes toujours grandement intéressés à la directive du gouvernement sur les rapports annuels. La directive précise que le rapport annuel « vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général ». Cette année, nous avons fait l'examen des rapports annuels des ministères dans le but de déterminer le rapport qui satisfait le mieux les exigences de la directive. J'ai eu recours à un comité de Néo-Brunswickois pour assister mon personnel dans les dernières étapes du processus de sélection. Le 25 janvier 2002, j'ai eu le plaisir de décerner le certificat de mérite du vérificateur général au ministère de la Santé et du Mieux-être. J'ai l'intention de poursuivre cette initiative durant les deux prochaines années au moins dans l'espoir qu'elle contribuera à accroître la qualité des rapports de tous les ministères.

Indicateurs du rendement en matière de santé

1.15 Pour la toute première fois cette année, les ministres de la Santé du Canada ont fait rapport à leurs citoyens sur une série d'indicateurs communs du rendement en matière de santé. Le rapport comprend des

données comparatives sur des points tels que l'espérance de vie, la satisfaction des patients, l'accès à des services de santé de première ligne, la promotion de la santé et la prévention des maladies. Le rapport du Nouveau-Brunswick, paru le 30 septembre 2002, renseigne en détail les gens du Nouveau-Brunswick sur leur état de santé et l'efficacité de différents services et programmes. Je crois fermement que ce genre de rapport est nécessaire pour dresser un portrait plus complet et plus global de l'état de santé et du bien-être de nos citoyens, et il met un accent grandement nécessaire sur le rendement non financier. Une importance trop grande est accordée aux sommes dépensées en matière de santé, mais les réalisations ne sont pas suffisamment soulignées.

1.16 Lorsque les premiers ministres ont consenti à cette initiative en septembre 2000, ils ont déclaré que : « Des rapports publics clairs, validés par une tierce partie indépendante, amélioreront le rendement des services de santé ». C'est la raison pour laquelle le ministre des Finances, en vertu du paragraphe 11(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, m'a demandé d'effectuer des contrôles par sondages sur les données et de faire rapport sur les résultats de ces contrôles par sondages. Bien que le travail réalisé ne constitue pas une vérification, j'ai été très heureux de participer à ce premier effort. Les résultats de notre travail sont inclus dans le rapport publié le 30 septembre 2002 et intitulé *Un rapport comparatif destiné à la population néo-brunswickoise sur les indicateurs de la santé et du système de santé*.

Protection de la santé des Néo-Brunswickois

1.17 Voici la cinquième année consécutive que nous effectuons du travail de vérification sur un programme qui touche la sécurité de notre population. Notre travail de cette année a porté sur le Bureau du prévôt des incendies. Nous cherchions à déterminer si le bureau s'assure adéquatement de la mise en application des dispositions de la *Loi sur la prévention des incendies* et s'il a en place des mécanismes et des méthodes appropriés sur le plan des ressources humaines pour s'acquitter de ses responsabilités.

1.18 Notre travail nous a révélé que, dans l'ensemble, le Bureau du prévôt des incendies connaît les fonctions et les responsabilités qui lui sont conférées par la loi. Toutefois, une faiblesse importante est l'absence d'un mécanisme officiel de surveillance et de rapport visant à repérer et à communiquer les cas de non-conformité à la loi. Nous avons noté que les plans de construction ne sont pas toujours déposés conformément à la loi et que les délais de remise de rapports importants tels que les rapports d'incendie et d'assurance ne sont pas toujours respectés. Nous avons aussi constaté que le bureau n'a pas de système lui permettant de déterminer adéquatement ses besoins en dotation. À notre avis, il s'agit d'une faiblesse importante, étant donné que le mandat du bureau est établi dans la loi et que son travail a une influence directe sur la sécurité publique. Nous avons estimé que le bureau accuse un retard de deux ans sur le plan des inspections. Les résultats de notre travail dans le domaine sont présentés au chapitre 6.

L'environnement nous concerne tous

1.19 Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux est chargé de l'administration de 8 lois et de 21 ensembles de règlements liés à l'environnement. Par ailleurs, plus de 680 agréments actifs ont été délivrés à des entreprises commerciales de la province. Ces agréments précisent les conditions que doivent respecter différentes entreprises afin de se conformer aux mesures législatives liées à l'environnement. Voilà qui confère au ministère une grande responsabilité, et nous voulions déterminer si le processus d'inspection en vigueur est adéquat.

1.20 À la suite de notre travail, nous avons conclu que le processus d'inspection ne permet pas une surveillance et un rapport adéquats de la conformité aux mesures législatives. Cependant, il se peut que les faiblesses du processus d'inspection soient reliées à l'inconstance de la structure organisationnelle, attribuable à plusieurs réorganisations ayant eu lieu au cours des dernières années. Toutes nos constatations et recommandations découlant de ce travail sont présentées au chapitre 3.

Optimisation des ressources

1.21 La population veut savoir si les taxes et impôts qu'elle paye sont employés de manière optimale. Elle veut entendre que les fonds sont dépensés judicieusement, que les dépenses sont faites dans le souci de l'économie et que les services sont fournis de manière efficiente. Cette année, nous avons réalisé quatre projets dans une telle optique. Nous avons fait du travail de vérification à l'Agence de gestion des véhicules du ministère des Transports, nous avons vérifié des programmes de développement de l'emploi au ministère de la Formation et du Développement de l'emploi, nous avons étudié l'acquisition et l'utilisation des téléphones cellulaires et nous avons examiné la gestion des comptes débiteurs dans trois ministères.

Agence de gestion des véhicules

1.22 Notre travail à l'Agence de gestion des véhicules a porté sur la réparation et l'entretien des automobiles, des voitures des hauts fonctionnaires et des camions légers du gouvernement. Nous avons aussi examiné les mécanismes et les méthodes en vigueur pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle. À mon avis, notre constatation la plus importante est que l'agence ne respecte pas un aspect clé de la directive du gouvernement sur les véhicules. La directive exige que l'organisme fasse rapport annuellement au Conseil de gestion sur la compétitivité de l'exploitation du parc interne du gouvernement comparativement à d'autres moyens. Dans les situations où le gouvernement fournit des services qui pourraient aussi être fournis par le secteur privé, il est extrêmement important d'évaluer régulièrement si des changements devraient être apportés. C'est la seule manière de s'assurer que les ressources des contribuables sont optimisées. Sur ce point, nous avons recommandé que l'agence se conforme à la directive et qu'elle fasse rapport annuellement au Conseil de gestion. Nous pensions aussi que ce genre de rapport serait une excellente mesure de l'efficacité à publier dans le rapport annuel de l'agence. Nous avons donc été déçus d'apprendre que, depuis la conclusion de notre

vérification, le Conseil de gestion a révisé la directive et supprimé l'exigence relative au rapport sur l'efficacité. Nous discutons plus en détail du fonctionnement de l'Agence de gestion des véhicules au chapitre 9.

Programmes de développement de l'emploi

1.23 Les programmes de développement de l'emploi administrés par le ministère de la Formation et du Développement de l'emploi constituent une portion considérable des dépenses du ministère, ayant dépassé les 131 millions de dollars en 2001. Nous voulions examiner ces programmes pour nous assurer que les systèmes de contrôle interne sont adéquats et déterminer si des modalités adéquates sont en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

1.24 J'ai eu le plaisir de constater que le ministère s'assure bien que les personnes admissibles connaissent l'existence des différents programmes. Nous avons toutefois noté que les programmes ne sont pas évalués sur une base régulière et qu'aucun rapport public n'est publié sur l'efficacité des programmes. Le chapitre 8 présente le travail de vérification que nous avons réalisé dans le domaine ainsi que nos constatations.

Téléphones cellulaires

1.25 Le gouvernement a plus de 3 100 téléphones cellulaires et dépense environ 2,5 millions de dollars par année pour leur acquisition et leur utilisation. Nous voulions savoir s'il y avait en place un système adéquat pour administrer l'acquisition et l'utilisation de ces téléphones. Nous avons constaté que, bien que le ministère de l'Approvisionnement et des Services ait procédé par appel d'offres pour l'acquisition des appareils de téléphone cellulaire, il n'a pas fait de même pour le temps d'antenne et le service interurbain. À notre avis, il serait possible de réaliser des économies en déterminant les besoins des utilisateurs puis en obtenant les services requis par appel d'offres. Le rapport complet de notre travail sur les téléphones cellulaires se trouve au chapitre 7.

Comptes débiteurs

1.26 Nous avons réalisé une vérification des comptes débiteurs dans trois ministères, soit Entreprises Nouveau-Brunswick, Finances (l'impôt foncier seulement) et Justice. Notre vérification a porté sur des comptes débiteurs en souffrance d'une valeur d'environ 876 millions de dollars. Les résultats de notre travail sont présentés au chapitre 11. Dans les trois ministères, nous avons constaté que la surveillance et le recouvrement des comptes débiteurs pourraient être améliorés.

Gouverne

1.27 Depuis quelques années, nous nous penchons sur des questions relatives à la gouverne. Notre travail vise les sociétés de la Couronne et les régimes de retraite. Cette année, notre projet a porté sur la gestion de l'actif des régimes de retraite. En particulier, nous voulions déterminer si les préposés à la gouverne des deux régimes que nous avons vérifiés ont établi des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité des activités de gestion de l'actif et en faire rapport. Comme 80 % de chaque dollar de pension provient des revenus de placement, il est

extrêmement important que le préposé à la gouverne de chaque régime de retraite participe aux décisions relatives aux principales politiques de placement. Les résultats de notre travail sont présentés au chapitre 4.

Système de prestation de services aux clients (SPSC)

1.28 Dans le rapport de l'année dernière, j'avais mentionné un projet d'élaboration de logiciel au ministère de la Santé et du Mieux-être; en 1995, le projet devait coûter 4,5 millions de dollars et être fonctionnel au bout de trois ans. À l'occasion de ma comparution devant le Comité des comptes publics en 2001, on m'avait posé un certain nombre de questions au sujet de ce projet. En raison des questions soulevées par le Comité des comptes publics et de l'ampleur des coûts engagés, mon bureau a examiné le projet plus en détail. Les principales constatations sont les suivantes.

1.29 Le projet du SPSC a été achevé en novembre 2001 et a coûté 26,9 millions de dollars. Toutefois, ce coût ne comprend pas tous les éléments envisagés à l'origine dans l'estimation de 4,5 millions de dollars. Ces éléments seront réalisés dans un nouveau projet au ministère des Services familiaux et communautaires appelé Familles NB. On estime que Familles NB coûtera 8,6 millions de dollars et sera achevé en 2004. Le coût estimatif total de la réalisation du SPSC et de Familles NB est 35,5 millions de dollars.

1.30 Deux facteurs ayant contribué au coût plus élevé et au temps de réalisation plus long sont le fait que le coût de réalisation est estimé à partir d'une comptabilité beaucoup plus exacte des coûts que la somme de 4,5 millions prévue à l'origine et qu'un certain nombre de changements ont été apportés au projet après l'établissement du coût estimatif de 4,5 millions. La situation est expliquée au chapitre 5, de même que d'autres points que nous avons relevés. L'une de nos constatations a trait aux faiblesses dans la gestion du projet, et nous avons adressé une recommandation à cet égard au ministère.

1.31 Je crois toutefois que les problèmes relatifs aux projets d'élaboration de systèmes sont beaucoup plus importants que ce qu'un seul ministère peut régler. En effet, bien qu'un ministère puisse affecter à la gestion de l'élaboration d'un nouveau système l'employé cadre le plus capable, en toute probabilité, il s'agira d'une nouvelle expérience pour cet employé. La tâche affectée à cette personne consistera à gérer un projet de plusieurs millions de dollars, à traiter avec des consultants externes, à négocier puis à administrer différents contrats, à gérer les changements, à respecter les échéances, etc. Il se peut aussi que ce soit la seule fois dans toute sa carrière que la personne se voie confier une telle responsabilité. Si, d'autre part, un ministère faisait construire un édifice, un expert de l'extérieur du ministère et indépendant de l'entrepreneur serait chargé de la gestion du projet. Étant donné son expérience, cet expert comprendrait le domaine et serait bien placé pour protéger les intérêts du gouvernement.

1.32 J'incite le gouvernement à examiner la possibilité d'engager à titre de gestionnaires de projet indépendants des professionnels qui ont de l'expérience dans la gestion des projets d'élaboration de systèmes.

1.33 Comme nous le mentionnions, l'une des raisons pour lesquelles le coût estimatif de réalisation est supérieur à l'estimation initiale de 4,5 millions de dollars est une comptabilité plus exacte des coûts. Cela signifie que les décisionnaires principaux, dans ce cas-ci le Conseil de gestion, n'avaient pas toutes les informations pertinentes sur les coût lorsqu'ils ont approuvé le projet en 1995. En fait, l'estimation de 4,5 millions comprenait uniquement les coûts à payer à l'entrepreneur.

1.34 À mon avis, les ministères devraient fournir aux décisionnaires tous les coûts associés à un projet, et pas seulement les coûts relatifs à l'entrepreneur qui élabore le projet.

Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

1.35 J'ai décidé d'assurer le suivi de nos recommandations durant quatre ans et, la quatrième année, de souligner toute recommandation qui n'a pas eu de suite et qui, à mon avis, mérite qu'on s'y arrête. Le chapitre 10 présente le travail de suivi que nous avons effectué cette année. J'estime qu'une recommandation en particulier doit être relevée.

1.36 En 1998, nous avions recommandé que le ministère de la Santé et des Services communautaires (maintenant le ministère de la Santé et du Mieux-être) fasse rapport à l'Assemblée législative sur les résultats de l'évaluation des Initiatives pour la petite enfance. Le projet, annoncé en 1992, avait reçu la majeure partie d'un budget de 16,1 millions de dollars. Nous avons formulé cette recommandation parce que, à notre avis, il est important que le gouvernement fasse des examens postérieurs à la mise en œuvre pour déterminer si les résultats escomptés ont été atteints. C'est l'essence même de la reddition de comptes. Bien que nous ayons eu le plaisir de constater que le ministère a déployé des efforts considérables pour évaluer le projet, il n'a jamais été fait rapport des résultats de l'évaluation à l'Assemblée législative.

1.37 Je recommande que le gouvernement établisse un régime d'évaluation pour tous les grands projets reliés au changement. En vertu d'un tel régime, les grands projets seraient évalués au bout d'une période raisonnable pour déterminer si les objectifs initiaux sont atteints. Je recommande aussi que les résultats de telles évaluations soient communiqués à l'Assemblée législative.

Au sujet de notre bureau

1.38 Dans la plupart de nos travaux, nous examinons la mesure dans laquelle un ministère ou un organisme de la Couronne commente son rendement, que ce soit dans la prestation d'un service ou dans l'atteinte d'objectifs ou d'indicateurs de rendement annuels. Nous formulons des recommandations lorsque nous estimons qu'elles sont justifiées.

1.39 Nous avons toujours à l'esprit notre propre responsabilité à cet égard, car nous devons nous aussi faire preuve d'efficience et rendre des comptes. Le chapitre 12 constitue notre rapport redditionnel annuel; nous croyons que ce rapport est conforme à la directive du gouvernement sur les rapports annuels. Nous y faisons rapport sur nos objectifs, nos indicateurs du rendement et nos résultats.

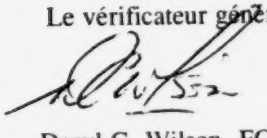
1.40 Une mesure clé du rendement de notre bureau est les rétroactions que nous recueillons à l'aide d'un sondage envoyé à tous les membres du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne. Les réponses reçues nous indiquent que notre rapport est facile à lire et à comprendre et qu'il aide les députés à mieux faire leur travail. Nous mesurons aussi le degré auquel les recommandations qui sont publiées dans notre rapport annuel sont acceptées et mises en œuvre. Le chapitre 10 présente le travail que nous avons fait dans le domaine durant l'année écoulée.

1.41 Cette année, nous avons passé un temps considérable à interviewer des cadres supérieurs du ministère de la Santé et du Mieux-être pour connaître leurs vues sur les problèmes et les défis majeurs auxquels fait face le système de prestation des soins de santé. Nous avons aussi interviewé un certain nombre d'intervenants clés à l'extérieur du ministère, notamment des médecins, du personnel infirmier et des cadres supérieurs des régies régionales de la santé. Au total, nous avons rencontré en entrevue une trentaine de personnes. À la suite de ces efforts, nous avons pu repérer douze possibilités de vérification pour notre bureau, auxquelles nous donnerons suite au cours des prochaines années. Nous prévoyons entreprendre cette année la même démarche au ministère de l'Éducation. Cela devrait nous aider à déterminer le travail de vérification qui serait utile pour l'Assemblée législative et la population du Nouveau-Brunswick en général. Au cours d'exercices futurs, nous couvrirons d'autres ministères dans la mesure où le temps nous le permettra.

Remerciements

1.42 Le présent rapport est le résultat d'un travail énorme accompli par le personnel de mon bureau. Encore une fois, je suis très reconnaissant au personnel pour ses conseils professionnels et son dévouement.

Le vérificateur général,



Daryl C. Wilson, FCA

Chapitre 2
Résultats financiers de la province

Contenu

Introduction 15
Résumé des résultats 15
Indicateurs de l'état des finances de la province 16
Discussion et analyse des états financiers 24
Fonds de stabilisation financière 30

Résultats financiers de la province

Introduction

2.1 Depuis quelques années, nous utilisons ce chapitre de notre rapport pour attirer l'attention sur six indicateurs de la situation financière de la province. Cette année, nous élargissons notre discussion sur les résultats financiers de la province en nous penchant sur trois domaines :

- Indicateurs de la situation financière de la province

  Ces indicateurs constituent une continuation de l'information que nous avons présentée pour les exercices antérieurs. Ils illustrent les tendances dans la santé financière de la province au cours des neuf derniers exercices, mesurées selon la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité.

- Discussion et analyse des états financiers

  Cette section offre des suggestions et des exemples du genre d'information que le gouvernement devrait, à notre avis, fournir aux lecteurs de ses rapports financiers, afin que les lecteurs connaissent mieux et comprennent mieux les états financiers de la province. Bien que le gouvernement ne fournisse pas beaucoup d'informations et d'explications supplémentaires à l'heure actuelle, nous croyons que, de plus en plus, les lecteurs rechercheront ce genre d'interprétation des résultats financiers. De plus, la responsabilité incombe clairement aux auteurs des états financiers, et non aux vérificateurs.

- Fonds de stabilisation financière

  Nous formulons des commentaires concernant les objectifs et les effets du Fonds de stabilisation financière, instauré par le gouvernement provincial en 2001.

Résumé des résultats

2.2 De façon générale, les indicateurs des huit derniers exercices montrent que l'état des finances du Nouveau-Brunswick s'est amélioré pour ce qui est de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité, à l'exception des exercices 1999 et 2000, pour lesquels des écarts à la tendance sont enregistrés. Les indicateurs touchés par ces écarts affichent des résultats plus favorables en 2001 et en 2002.

2.3 Nous incitons le gouvernement à suppléer à l'information qu'il fournit actuellement à la population du Nouveau-Brunswick et

à publier un rapport financier complet qui décrit sa situation financière dans des termes clairs et concis qui peuvent être facilement compris par des lecteurs raisonnablement informés.

2.4 À notre avis, il est nécessaire de discuter plus en profondeur de la *Loi sur le budget équilibré*, du Fonds de stabilisation financière et de la relation entre les deux. Nous aimerions voir des objectifs clairs et mesurables pour le Fonds de stabilisation financière ainsi qu'un moyen par lequel le Fonds peut faire rapport sur son efficacité.

Indicateurs de l'état des finances de la province

2.5 Dans un rapport de recherche publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) en 1997, l'état des finances d'un gouvernement est défini comme « l'état de sa santé financière, mesurée en termes de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité, compte tenu de l'environnement économique et financier global dans lequel il exerce ses activités ».[1]

Étendue

2.6 La présente section du chapitre vise à fournir aux lecteurs de l'information utile sur la situation financière de la province; nous nous sommes inspirés, pour ce faire, du rapport de recherche de l'ICCA.

2.7 Bien que de nombreux indicateurs potentiels de viabilité, de vulnérabilité et de souplesse aient été envisagés dans la préparation du rapport de recherche, seulement 10 indicateurs ont été retenus comme étant pertinents, nécessaires, mesurables et clairs pour les utilisateurs de l'information financière du gouvernement. Parmi ces indicateurs, notre bureau en a retenu six qui, à notre avis, peuvent être considérés comme utiles dans le contexte du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Les voici :

Viabilité	· *Dette nette en pourcentage du produit intérieur brut (PIB)* · *Changement dans la dette nette et le PIB*
Souplesse	· *Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes* · *Recettes de provenance interne en pourcentage duy PIB*
Vulnérabilité	· *Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales* · *Dette en devises étrangèeres en pourcentage de la dette totale aux fins provinciales*

1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Résultats financiers utilisés dans les analyses

2.8 Dans le présent chapitre, nos analyses sont fondées sur les états financiers de l'exercice courant présentés dans les *Comptes publics*. Ces états financiers signalent un excédent de 143,8 millions de dollars pour l'exercice. Les chiffres d'exercices antérieurs utilisés dans nos analyses peuvent comprendre des chiffres retraités obtenus du Bureau du contrôleur.

2.9 Les chiffres présentés à titre de dépenses au 31 mars 2000 comprennent une somme de 903,8 millions de dollars ayant trait au coût en capital de la route reliant Fredericton et Moncton. L'opération a donné lieu en 2000 à une augmentation unique des dépenses et à une augmentation correspondante de 903,8 millions de dollars de la dette nette. L'ampleur de l'opération a une incidence considérable sur les analyses qui suivent.

Viabilité

2.10 La viabilité est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie.[1]

2.11 La population a maintenant bien compris que l'augmentation du coût du service de la dette publique peut avoir des répercussions directes sur la quantité et la qualité des programmes et services qui lui sont offerts. En conséquence, de nombreuses provinces, y compris le Nouveau-Brunswick, s'efforcent de réduire leur dette afin d'assurer l'affectation d'un maximum de fonds aux programmes et services.

2.12 Dans certaines circonstances, les gouvernements peuvent tolérer des hausses du fardeau de leur dette. Par exemple, lorsque les recettes augmentent, un coût plus élevé du service de la dette publique pourrait être toléré sans qu'il y ait de répercussions sur les programmes et services existants. Toutefois, la capacité de produire de telles recettes (p. ex. au moyen des taxes et impôts, des frais d'utilisation ou des licences) est étroitement liée à l'état de l'économie.

2.13 Donc, toute croissance de la dette du Nouveau-Brunswick doit demeurer du même ordre que la croissance de l'économie afin que notre province puisse maintenir ses programmes et services. Si la dette croît plus rapidement que l'économie, la capacité du Nouveau-Brunswick sur le plan de la viabilité diminuera. Les programmes et services offerts à la population pourraient éventuellement en souffrir.

2.14 Le produit intérieur brut (PIB) est la valeur totale des biens et services produits dans la province durant une période donnée. Le PIB est souvent utilisé pour mesurer la croissance de l'économie.

---

1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

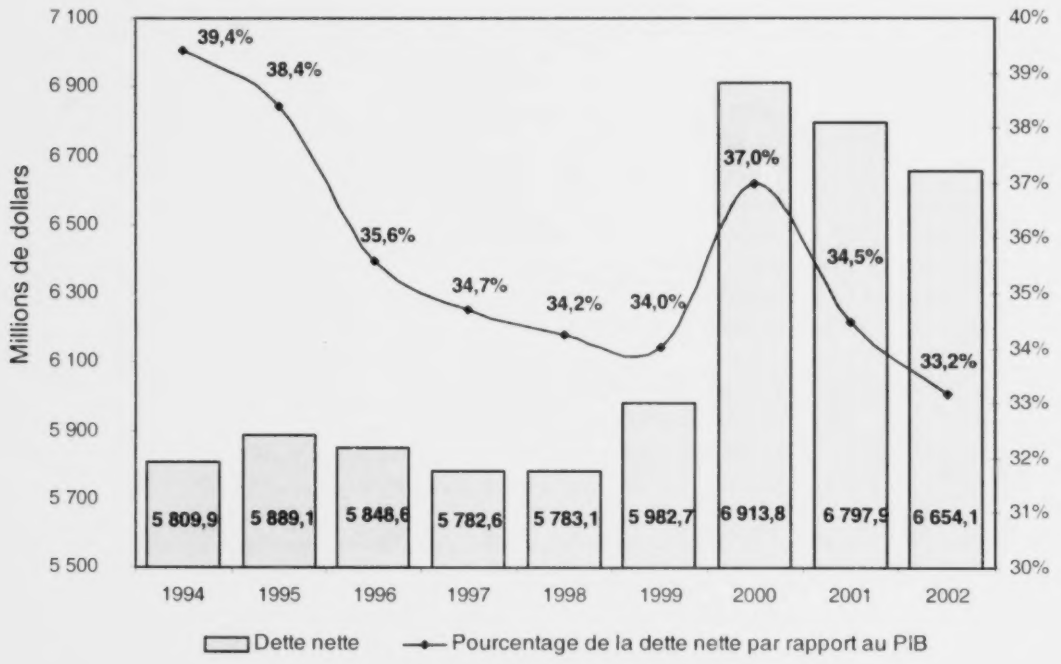
Dette nette en pourcentage du PIB comme mesure de la viabilité

2.15 La dette nette est une mesure comptable du dépassement du passif total de la province sur ses avoirs financiers. La dette nette de la province augmente avec les déficits et diminue lorsque des excédents sont enregistrés. Les états financiers de 2002 montrent que la dette nette est actuellement de 6,654 milliards de dollars, soit 844 millions de dollars de plus qu'il y a neuf ans, mais 260 millions de moins qu'en 2000.

2.16 L'économie du Nouveau-Brunswick a aussi progressé. La pièce 2.1 montre que la dette nette de la province par rapport au PIB a diminué (favorable) au cours des neuf derniers exercices, ce qui montre la capacité croissante de la province de maintenir ses programmes et services existants. La seule exception à cette tendance a eu lieu en 2000, à la suite de l'inscription de la dette pour la route reliant Fredericton et Moncton.

Pièce 2.1

Dette nette en pourcentage du PIB[1] pour les neuf derniers exercices



Changement dans la dette nette et le PIB comme mesure de la viabilité

2.17 Le gouvernement peut avoir une influence positive sur la viabilité de deux manières : en augmentant les excédents et en augmentant la croissance de l'économie. Même si les gouvernements ont recours à différents pouvoirs politiques, législatifs et réglementaires

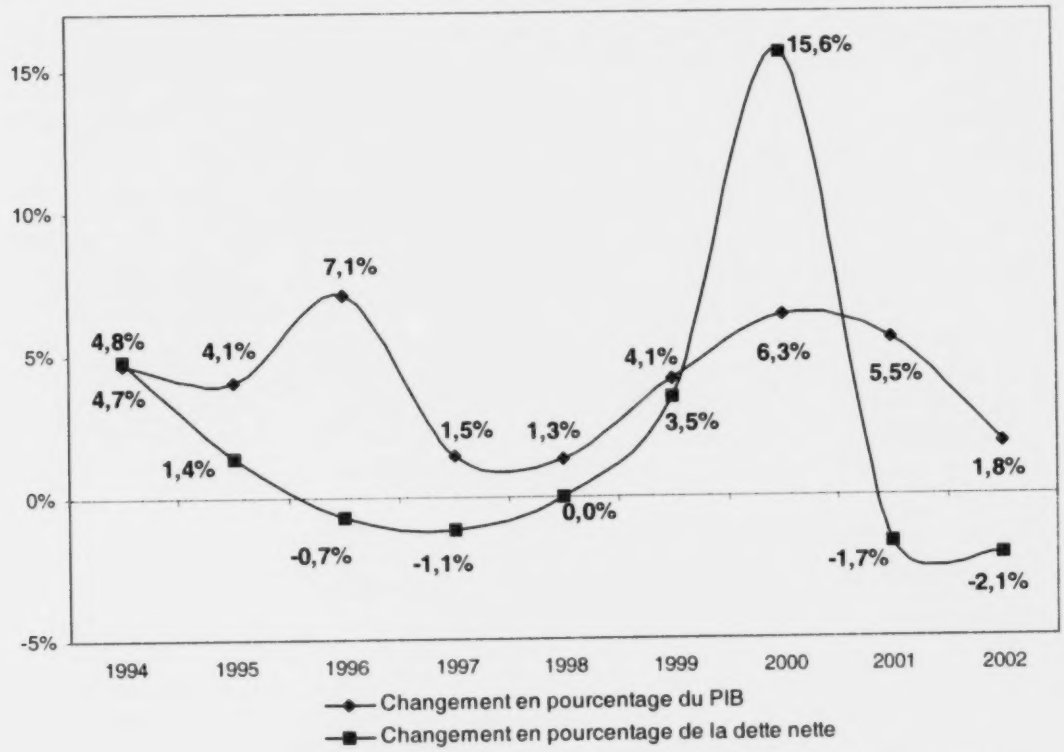
1. Le PIB est mesuré en fonction de l'année civile. Le PIB utilisé dans nos tableaux pour chaque fin d'exercice au 31 mars est le PIB de l'année civile terminée durant l'exercice. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick. PIB réel pour 1993 à 2000; estimation pour 2001.

pour stimuler l'économie, les effets de telles mesures ne sont ni garantis, ni opportuns.

2.18 Le taux de croissance de l'excédent ou du déficit et ses répercussions sur la dette nette peuvent être beaucoup mieux contrôlés. La pièce 2.2 montre que la province connaît une croissance économique dépassant la croissance de la dette nette (favorable) depuis 1994, à l'exception de l'exercice 2000. La tendance est renversée en 2000 en raison des répercussions de la route reliant Fredericton et Moncton.

Pièce 2.2

Changements dans la dette nette et le PIB[1] pour les neuf derniers exercices



Souplesse

2.19 La souplesse est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet d'accroître ses ressources financières, soit en augmentant ses recettes ou en augmentant le fardeau de sa dette, de façon à faire face à ses engagements croissants.[2]

---

1. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick.
2. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

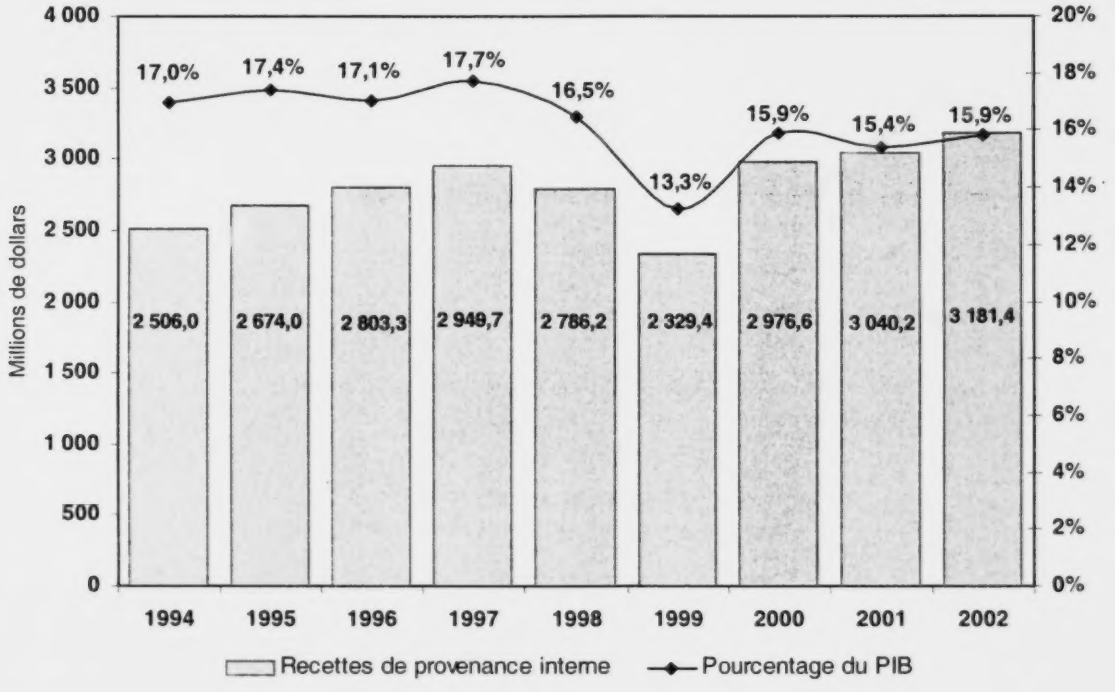
2.20 Le financement des programmes et services vient des recettes ou des emprunts durant l'exercice. Pour ce qui est de la souplesse, il est utile de connaître la mesure dans laquelle la province peut percevoir des recettes auprès des sources actuelles et des sources potentielles si de nouveaux engagements surviennent.

Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB comme mesure de la souplesse

2.21 On pourrait présumer qu'il est impossible de trouver des fonds additionnels pour de nouveaux programmes ou services à même les sources actuelles de recettes. Une solution de rechange raisonnable seraitd'obtenir des recettes de nouvelles sources provinciales. Toutefois, il y a une limite aux fonds que la province peut puiser dans l'économie du Nouveau-Brunswick avant que l'économie ne commence à chanceler. Bien que la capacité exacte de l'économie d'assumer un tel fardeau ne soit pas connue, on peut tout de même déterminer la croissance ou la diminution relative durant une période donnée.

Pièce 2.3

Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB[1] pour les neuf derniers exercices



2.22 La pièce 2.3 montre la mesure dans laquelle la province a puisé des fonds à même l'économie provinciale sous forme de taxes et impôts, de frais d'utilisation et de licences au cours des neuf derniers exercices. La pièce montre que les sommes puisées par le gouvernement provincial dans l'économie du Nouveau-Brunswick en pourcentage du PIB ont

1. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick.

graduellement diminué (favorable) durant la période en question. Cela indique un accroissement de la souplesse.

2.23 L'importante réduction des recettes de provenance interne en 1999 était surtout attribuable à la réduction unique de 450,0 millions de dollars dans les placements que détient le gouvernement provincial dans la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick.

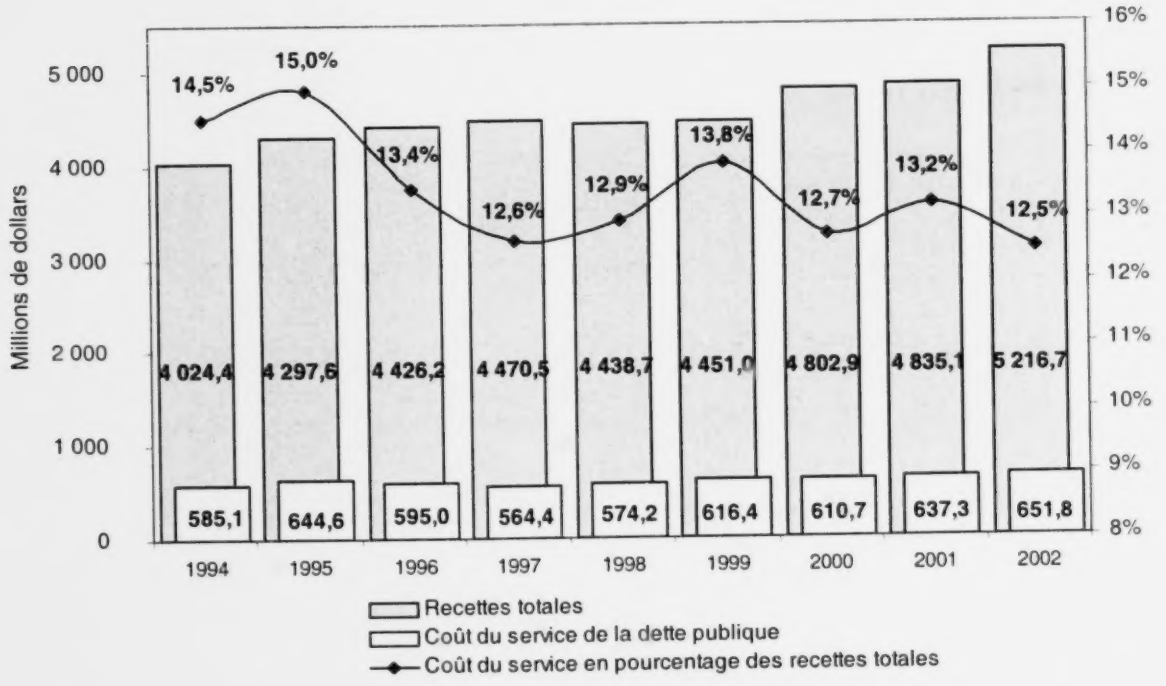
Coût du service de la dette publique en tant que pourcentage du total des recettes comme mesure de la souplesse

2.24 L'un des facteurs les plus connus qui influent sur la souplesse des gouvernements est le coût du service de la dette publique.

2.25 Le coût du service de la dette publique est surtout composé des intérêts sur la dette consolidée de la province. Il comprend aussi le change payé sur les intérêts et les obligations qui arrivent à échéance pendant l'exercice, l'amortissement des gains et pertes de change, ainsi que l'amortissement des escomptes et des primes engagées sur l'émission de la dette provinciale. Il ne comprend pas les remboursements de capital sur la dette consolidée de la province.

2.26 La pièce 2.4 montre les coûts du service de la dette comparativement aux recettes provinciales totales pour les neuf derniers exercices.

Pièce 2.4
Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes totales pour les neuf derniers exercices



2.27 La pièce montre que le coût du service de la dette publique a augmenté en 2002 par rapport à 2001, passant de 14,5 millions à 651,8 millions de dollars. La pièce montre aussi que la province a diminué le pourcentage global d'accaparement des recettes par les intérêts, qui est passé de 13,2 % en 2001 à son niveau actuel de 12,5 %. Ce niveau est une baisse par rapport au sommet de 15,0 % atteint en 1995. Ces pourcentages montrent que la province dispose aujourd'hui d'une plus grande part de ses recettes totales pour satisfaire à ses besoins actuels qu'il y a neuf ans.

Vulnérabilité

2.28 La vulnérabilité est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement le rend dépendant de sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence.[1]

2.29 Le financement des programmes et services ne peut venir que de deux sources : les recettes et les emprunts.

Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales comme mesure de la vulnérabilité

2.30 En 2002, les transferts fédéraux ont représenté 39 % des recettes totales de la province. C'est un élément important, car les recettes de sources fédérales ne sont pas considérées comme des recettes aussi contrôlables que les recettes produites par la province.

2.31 Les recettes de provenance interne peuvent être mieux contrôlées, car le gouvernement peut agir directement sur les sommes produites en ayant recours aux mesures législatives en matière de fiscalité et en mettant en œuvre ou en modifiant les taux des frais d'utilisation et des licences. Les transferts fédéraux sont soumis à des variables fort différentes, dont peu sont du ressort du gouvernement provincial. Les décisions fédérales en matière de politique financière, qui déterminent la somme et le moment des futurs transferts, peuvent avoir des répercussions graves pour les gouvernements provinciaux.

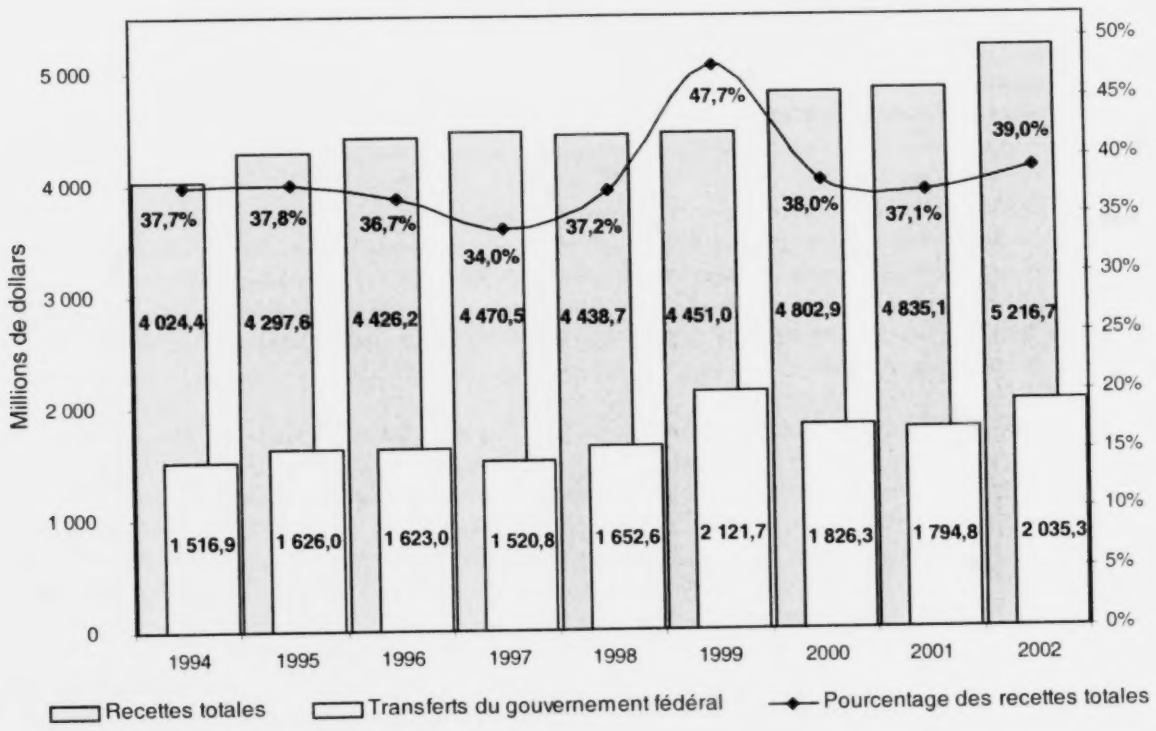
2.32 Si la dépendance du Nouveau-Brunswick à l'égard des transferts fédéraux s'accroît, sa vulnérabilité à l'égard de variables sur lesquelles elle n'exerce pas d'influence s'accroît aussi. La pièce 2.5 montre la dépendance de la province à l'égard des transferts fédéraux au cours des neuf derniers exercices.

2.33 La pièce montre qu'environ 39 c. de chaque dollar de recette que reçoit la province viennent du gouvernement fédéral. Bien qu'une légère fluctuation ait eu lieu en 1999, la tendance a été généralement stable. Nous notons toutefois que les recettes provenant du gouvernement fédéral en tant que pourcentage des recettes totales de 2002 sont les deuxièmes en importance pour les neuf derniers exercices. En 1997, la position de la province était plus favorable, à 34 %.

---

1. *Indicateurs de l'état des finances du gouvernement*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés

Pièce 2.5
Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales pour les neuf derniers exercices



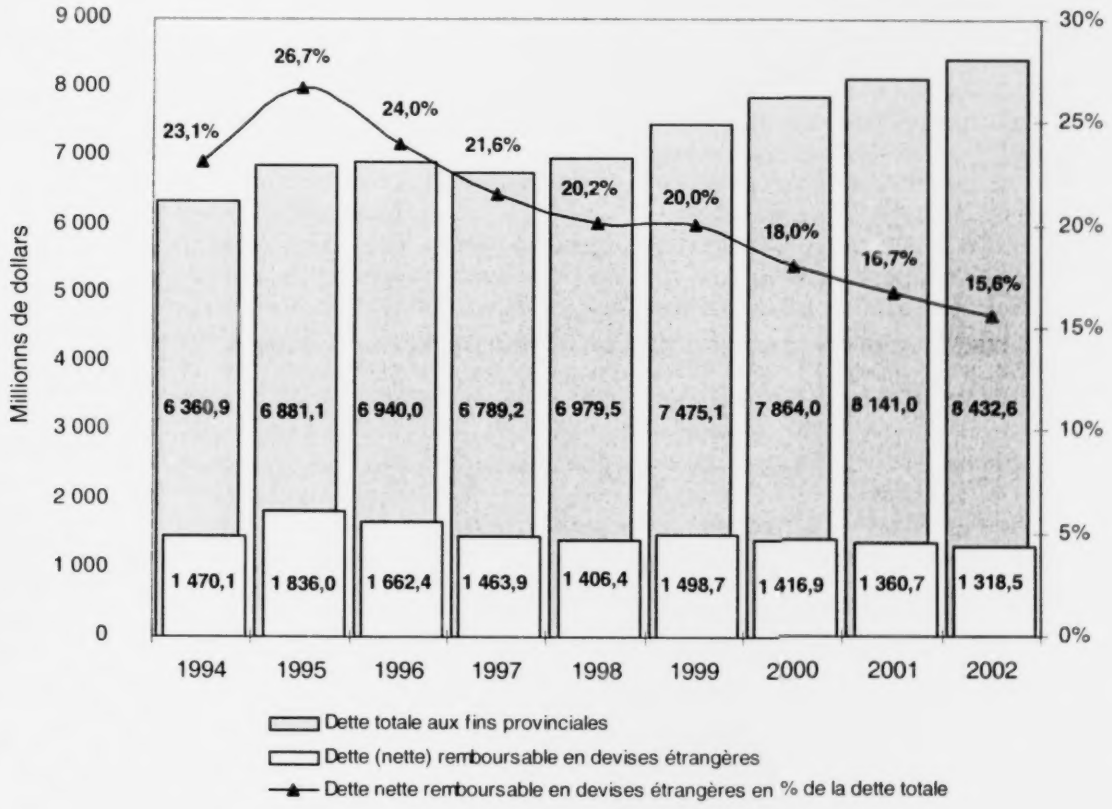
Dette en devises étrangères en pourcentage de la dette totale aux fins provinciales comme mesure de la vulnérabilité

2.34 Lorsque la province doit emprunter, elle a des choix à faire. Ainsi, si elle choisit d'émettre sa dette en devises étrangères plutôt qu'en dollars canadiens, elle assume le risque des fluctuations des taux de change. Ces fluctuations peuvent faire augmenter ou diminuer le montant ultime à rembourser en dollars canadiens pour couvrir les intérêts et, plus tard, pour racheter la dette en devises étrangères.

2.35 La pièce 2.6 montre le rapport entre la dette en devises étrangères et la dette totale aux fins provinciales pour les neuf derniers exercices. La province peut recourir à plusieurs moyens pour réduire (couvrir) le risque lié à la dette remboursable en devises étrangères :

- achat de placements libellés en devises étrangères pour le fonds d'amortissement de la province;
- conclusion d'ententes d'échanges de dettes, qui permettent de rembourser la dette en dollars canadiens;
- conclusion de contrats à terme (qui permettent à la province d'acheter une devise étrangère à un prix stipulé à une date ultérieure donnée).

Pièce 2.6
Risque de change pour les neuf derniers exercices



2.36 La pièce montre le risque de change couru par la province après l'élimination de l'effet des opérations de couverture pour contrer des fluctuations des devises étrangères.

2.37 La pièce montre que la vulnérabilité de la province à l'endroit du risque de change a connu une baisse constante (favorable) depuis le sommet de 1995, qui était de 26,7 %, pour atteindre 15,6 % en 2002.

Résumé

2.38 En général, pour les neuf derniers exercices, les indicateurs de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité montrent que l'état des finances du gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est amélioré. La seule exception à cette tendance est le pourcentage du total des recettes provenant des transferts du gouvernement fédéral, qui sont demeurés relativement stables au cours des neuf derniers exercices

Discussion et analyse des états financiers

2.39 Dans le secteur privé, il est courant de voir, dans un rapport annuel destiné aux parties intéressées d'une entreprise, une discussion et une analyse des dirigeants portant sur les résultats financiers présentés. Cette information aide les lecteurs à comprendre la situation financière de l'entité et les résultats des activités. Elle peut aussi

contribuer à expliquer non seulement ce qui s'est passé, mais aussi pourquoi cela s'est passé et quelles sont les répercussions pour l'avenir. Ce genre de texte complète les états financiers et contribue à les interpréter pour le lecteur.

2.40 À notre avis, les gouvernements devraient inclure ce genre d'information dans leurs rapports financiers annuels. L'ajout d'une discussion et d'une analyse permettrait aux lecteurs de mieux comprendre les états financiers et la situation financière du gouvernement.

2.41 La responsabilité de fournir des informations supplémentaires est celle des auteurs des états financiers, et non celle du vérificateur. Les suggestions et les exemples que nous offrons dans la présente section du chapitre visent à illustrer le genre d'information que le gouvernement devrait, à notre avis, fournir dans ses rapports financiers annuels. Nous n'avons pas l'intention d'usurper le rôle du gouvernement à cet égard; c'est le gouvernement qui comprend le mieux et qui peut le mieux expliquer ses résultats financiers.

Information maintenant fournie

2.42 Nous trouvons encourageant de voir le gouvernement inclure dans le volume 1 des *Comptes publics* ce qu'il appelle une « analyse des principaux écarts ». Il s'agit d'un supplément utile aux états financiers de la province et d'un premier pas dans la bonne direction en vue d'une discussion et d'une analyse des résultats financiers. Toutefois, comme nous le montrerons, l'analyse actuelle des principaux écarts présente des faiblesses, car elle n'explique pour ainsi dire pas les résultats, et elle n'examine ni les tendances, ni les répercussions. Dans les paragraphes qui suivent, nous offrons des suggestions relatives à l'information que le gouvernement pourrait fournir aux lecteurs de ses rapports financiers annuels.

Information qui pourrait être fournie

Faits saillants des états financiers

2.43 Il serait utile de fournir un exposé des principaux états financiers publiés par le gouvernement et une brève explication du message transmis par chaque état financier. L'exposé pourrait aussi offrir une description et une explication brèves et concises des conditions et des événements importants qui ont façonné l'information présentée dans les états financiers. Ainsi, l'exposé pourrait décrire tout changement majeur ayant eu lieu durant l'exercice, les événements majeurs non prévus et tout montant important compris dans les états financiers. La modification de la politique comptable à Énergie NB ayant trait à la conversion des devises étrangères, qui a entraîné une hausse de 172 millions de dollars de la dette nette d'ouverture de la province, est un exemple d'événement majeur qui a eu un effet important sur les états financiers de 2002.

Examen de l'analyse financière

Risques et incertitudes

2.44 Le gouvernement devrait expliquer les risques et les incertitudes inhérents aux états financiers ainsi que les stratégies adoptées en matière de gestion des risques. Ce genre de discussion est courant dans les rapports annuels plus informatifs du secteur privé.

2.45 Un risque associé à la dette vient de ce que les fluctuations dans les taux d'intérêt peuvent avoir une influence marquée sur les résultats financiers. La fraction de la dette contractée en devises étrangères comporte des risques additionnels. Le gouvernement pourrait envisager de fournir de l'information semblable à l'information fournie plus tôt dans le chapitre à la pièce 2.6, qui montre le risque de change, et d'inclure une brève explication de sa stratégie visant à minimiser le risque.

2.46 Le gouvernement pourrait discuter de l'imprécision des états financiers attribuable à l'utilisation d'estimations. Des éléments de passif importants des états financiers sont calculés à l'aide de projections et d'hypothèses. Le meilleur exemple d'une telle situation est le passif au titre des régimes de retraite. Des modifications relativement mineures dans les hypothèses peuvent entraîner des changements importants dans les résultats financiers.

2.47 L'un des points vulnérables est la dépendance du gouvernement à l'égard des paiements de transfert du gouvernement fédéral. Le gouvernement devrait envisager d'inclure de l'information semblable à l'information fournie plus tôt dans le chapitre à la pièce 2.5, qui montre la tendance dans les transferts du gouvernement fédéral exprimée en pourcentage du total des recettes.

Analyse des écarts

2.48 Comme nous le mentionnions, le gouvernement a ajouté au volume 1 des *Comptes publics* une analyse des principaux écarts, ce que nous avons constaté avec satisfaction. Toutefois, nous croyons que cette analyse pourrait être améliorée. Par exemple, elle traite uniquement des recettes et des dépenses, omettant toute discussion sur d'autres changements dans les états financiers. De plus, il n'est fait aucune mention de l'excédent pour l'exercice.

2.49 Par ailleurs, nous avons trouvé que certaines informations sont inutiles. On dit « quoi », mais pas « pourquoi ». Par exemple, pourquoi les recettes provenant des impôts fonciers dépassent-elles le budget de 16,6 millions de dollars? L'excédent vient-il d'une hausse des impôts fonciers, d'une hausse dans la valeur des biens fonciers ou d'une hausse dans le nombre de biens fonciers? Pourquoi les revenus d'Énergie NB sont-ils inférieurs de 10 millions de dollars par rapport au budget? Quelle somme a-t-on investie dans la Fiducie pour l'infrastructure universitaire? Pourquoi la croissance du programme de soins de longue durée au ministère des Services familiaux et communautaires est-elle plus faible que prévu? Une discussion sur de telles questions, qui n'a pas besoin d'être longue, aiderait les lecteurs à comprendre les finances du

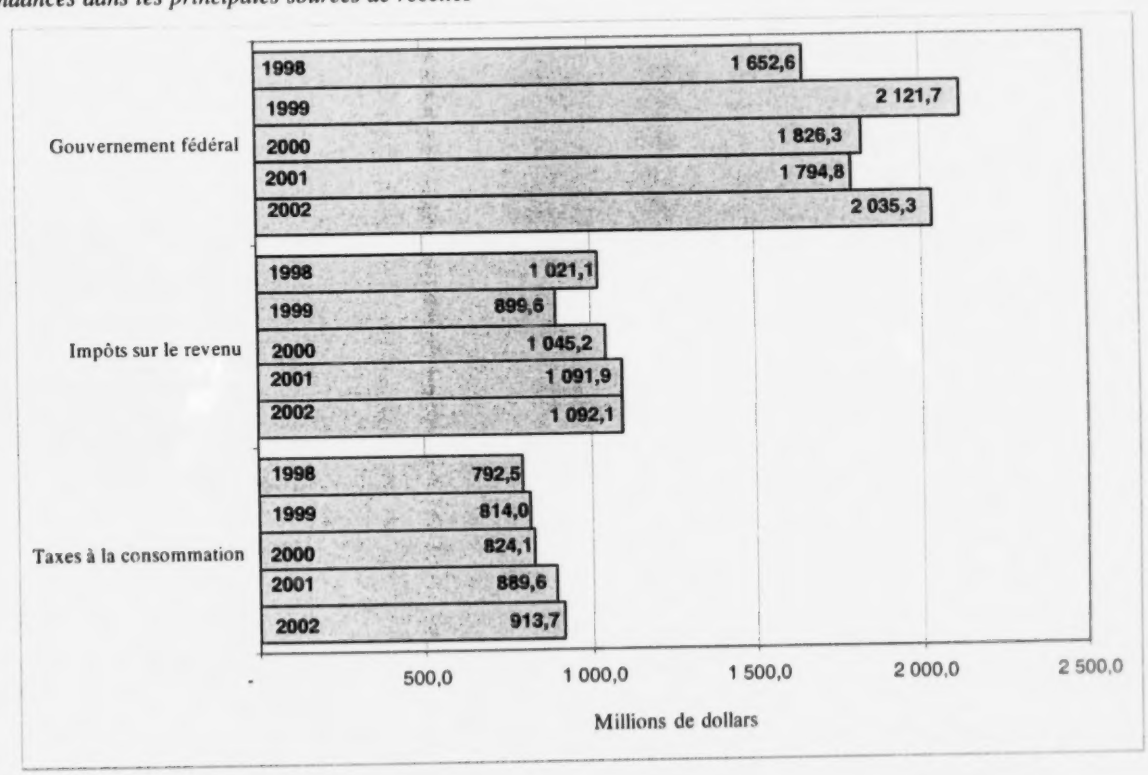
gouvernement et les pressions contradictoires que subissent les gouvernements dans leurs tentatives pour équilibrer les recettes et les dépenses.

Évaluation des tendances

2.50 Une autre façon de mieux faire comprendre aux lecteurs les finances du gouvernement est d'examiner les tendances affichées par les principaux chiffres des états financiers. Les recettes d'une source en particulier augmentent-elles ou diminuent-elles? Les dépenses relatives à certains programmes diminuent-elles au profit d'autres programmes? Le gouvernement accroît-il ou diminue-t-il ses investissements dans l'infrastructure? Il pourrait être répondu à une partie ou à la totalité de ces questions au moyen de diagrammes et de graphiques.

2.51 Ainsi, la pièce 2.7 montre les tendances dans les principales sources de recettes pour les cinq derniers exercices. Bien que les sommes totales reçues aient augmenté au cours de la période, la relation entre les différents types de recettes est demeurée relativement stable. La pièce 2.5 présentée plus tôt dans le chapitre montre que les transferts du gouvernement fédéral exprimés en pourcentage du total des recettes n'ont pas beaucoup changé au cours des neuf derniers exercices. Cette information pourrait être fournie dans le cadre du rapport financier du gouvernement à la population du Nouveau-Brunswick.

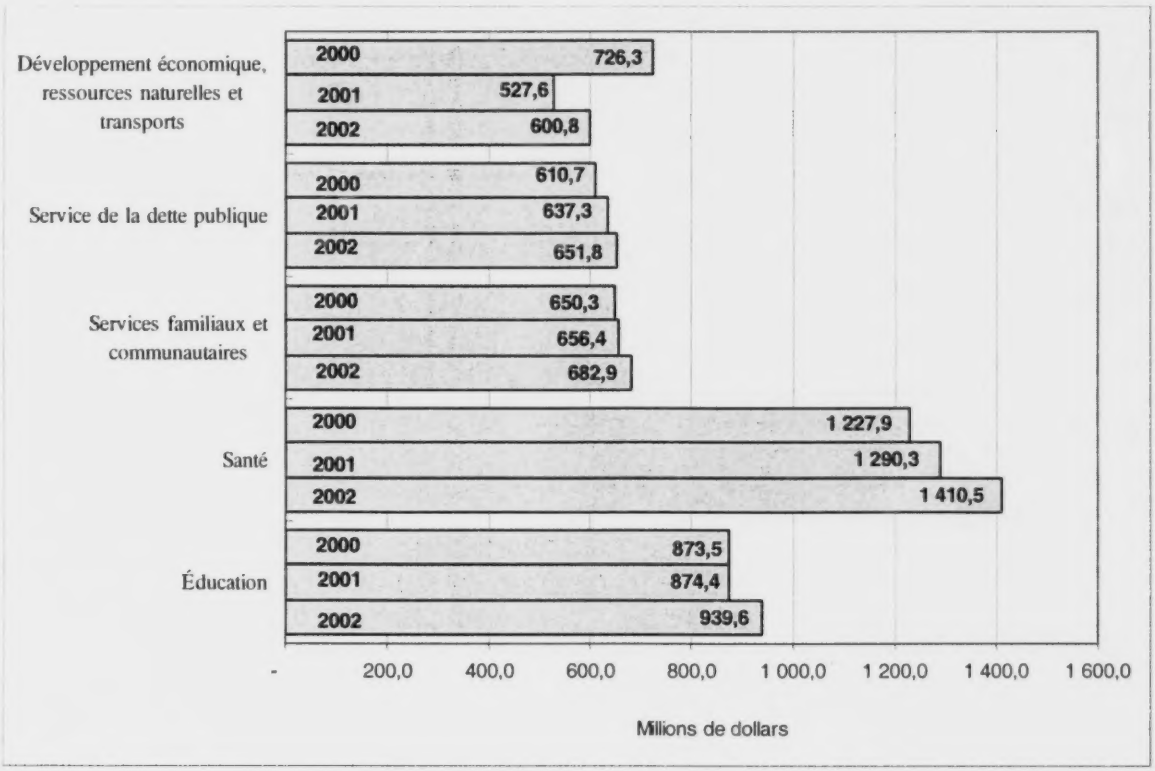
Pièce 2.7
Tendances dans les principales sources de recettes



2.52 Évaluer les tendances dans les dépenses est un exercice difficile, car des réorganisations périodiques du gouvernement font que des programmes sont transférés d'un ministère à un autre, et des ministères sont créés et d'autres, abolis. En particulier, une réorganisation majeure en 2000 a rendu des comparaisons avec les exercices précédents inutiles. La pièce 2.8 montre les tendances dans les principaux types de dépenses pour les trois derniers exercices. Les dépenses au titre de la santé et de l'éducation continuent à augmenter et représentent maintenant près de la moitié des dépenses du gouvernement. En contrepartie, les sommes dépensées pour le développement économique, les ressources naturelles et les transports ont connu des diminutions en chiffres absolus au cours de cette période de trois ans.

2.53 La pièce 2.9 montre le total des recettes et des dépenses consigné dans les états financiers du gouvernement pour les neuf derniers exercices. Au cours de la période, les recettes se sont accrues de 29,6 %, et les dépenses, de 18,2 %.

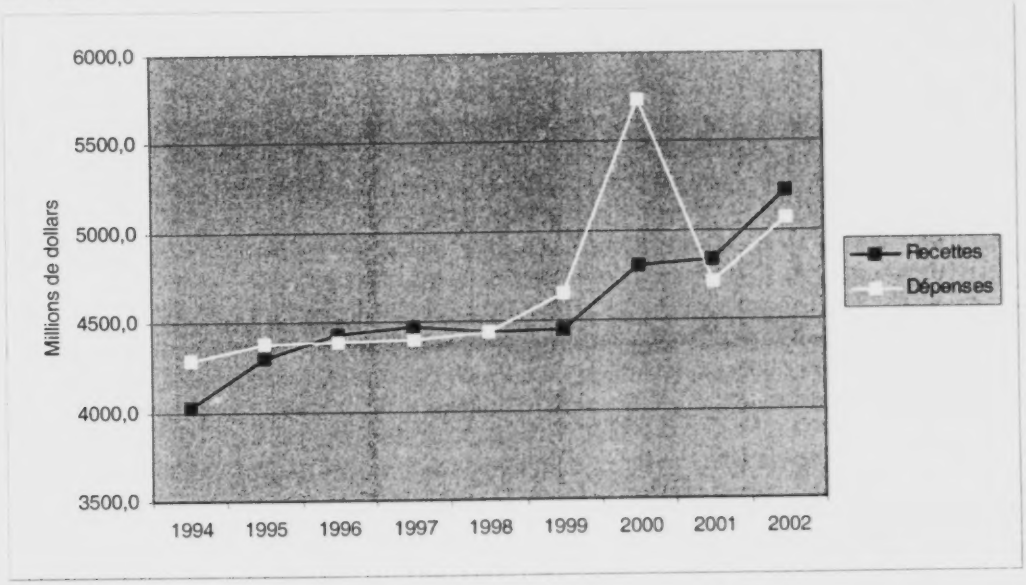
Pièce 2.8
Tendances dans les principales fonctions de dépenses



2.54 L'information sur les immobilisations corporelles d'un gouvernement est utile pour évaluer la situation financière du gouvernement et la capacité future de prestation de services. À l'heure actuelle, les états financiers de la province fournissent très peu d'information qui aide les lecteurs à comprendre l'ampleur des

investissements du gouvernement dans l'infrastructure et autres biens non financiers. Ils ne précisent pas non plus la mesure dans laquelle le gouvernement maintient ses immobilisations corporelles, que ce soit par leur remplacement opportun ou des réparations et un entretien adéquats. Nous incitons le gouvernement à fournir plus d'information dans ce domaine, comme le font déjà de nombreux gouvernements. La nécessité de fournir une interprétation de l'information comprise dans les états financiers demeurera. Parmi les questions que le gouvernement pourrait traiter, mentionnons les sommes dépensées pour les immobilisations au cours d'une période donnée, et les besoins futurs en matière de dépenses pour l'entretien et le remplacement.

Pièce 2.9
Recettes et dépenses



2.55 D'autres points peuvent justifier une discussion et une analyse. La hausse ou la réduction de la dette nette est un indicateur important de la situation financière d'un gouvernement. La pièce 2.1 examine la dette nette en pourcentage du PIB pour les neuf derniers exercices. La tendance est encourageante. Les changements dans les postes importants, tels que les engagements de retraite non capitalisés, illustrent la capacité du gouvernement de faire face aux pressions futures sur ses ressources financières. Voilà un autre exemple positif que peut fournir le gouvernement. En effet, les engagements de retraite non capitalisés inscrits dans les états financiers ont diminué, passant de 1,06 milliard de dollars en 1998 à 372,6 millions de dollars en 2002. Voilà qui découle d'un effort conscient de la part du gouvernement de veiller à ce que ses régimes de retraite soient pleinement capitalisés et capables de satisfaire ses engagements à même ses propres ressources, réduisant ainsi les éventuelles dépenses du gouvernement.

2.56 À notre avis, des informations du genre décrit dans les paragraphes qui précèdent feraient beaucoup pour aider les lecteurs à comprendre les finances du gouvernement. Cela pourrait aider à expliquer les difficultés qu'ont les gouvernements à prendre des décisions relatives à l'affectation des ressources, les contraintes auxquelles ils font face, et les répercussions des choix qu'ils doivent faire. Ces informations pourraient mettre en relief les réussites, et expliquer les résultats négatifs. Nous incitons le gouvernement à suppléer à l'information qu'il fournit actuellement à la population du Nouveau-Brunswick et à publier un rapport financier complet qui décrit sa situation financière dans des termes clairs et concis qui peuvent être facilement compris par des lecteurs raisonnablement informés.

Fonds de stabilisation financière

2.57 Le gouvernement provincial a établi le Fonds de stabilisation financière le 31 mars 2001. Plus précisément, la loi établissant le Fonds a été sanctionnée le 1er juin 2001, mais elle contient la disposition suivante : « La présente loi est réputée être entrée en vigueur le 31 mars 2001 ». La date est importante, car le gouvernement tenait à inscrire un transfert de 100 millions de dollars du Fonds consolidé au Fonds de stabilisation financière dans les comptes de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2001.

2.58 La loi précise que le Fonds a pour objet « de faciliter la stabilisation de la situation financière de la province du Nouveau-Brunswick d'année en année et d'améliorer la planification financière à long terme ».

2.59 Le gouvernement provincial a donc transféré 100 millions de dollars au Fonds durant l'exercice terminé le 31 mars 2001. Une somme additionnelle de 100 millions de dollars a été transférée au Fonds durant l'exercice terminé le 31 mars 2002.

2.60 L'existence du Fonds a été la source de nombreuses discussions. Le rôle du vérificateur général n'est pas de remettre en question les décisions stratégiques du gouvernement. Ces décisions font l'objet de débats à l'Assemblée législative et traduisent les désirs des législateurs. Cependant, nous estimons avoir un rôle à jouer pour approfondir le débat dans deux domaines de notre ressort, soit l'aspect comptable et le rapport sur l'efficacité des programmes. En ce qui concerne le Fonds de stabilisation financière en particulier, nous aimerions répondre aux questions suivantes :

- Quel est l'effet du Fonds de stabilisation financière sur les états financiers de la province?
- Comment le Fonds fera-t-il rapport de son efficacité?

Comptabilité du Fonds

2.61 La réponse à la première question est facile : l'existence du Fonds n'a pas d'effet sur les états financiers de la province, car le Fonds fait partie de l'entité du gouvernement. Le Fonds consolidé et le Fonds de stabilisation financière sont des éléments des états financiers du

gouvernement. Essentiellement, ils forment deux poches distinctes du même vêtement. Chaque élément est compris dans la préparation des états financiers de la province, et toute opération entre les deux est éliminée. Aux fins des états financiers, le Fonds de stabilisation financière est traité comme s'il n'existait pas.

2.62 Les transferts au Fonds de stabilisation financière et par ce dernier n'ont aucune conséquence sur le plan comptable. Prendre de l'argent d'une poche pour le placer dans une autre poche du même vêtement n'augmente ni ne diminue le montant total disponible. C'est la raison pour laquelle les états financiers publiés de l'exercice terminé le 31 mars 2001 affichent un excédent de 181,8 millions de dollars, et non le chiffre largement diffusé mais inexact de 81,8 millions de dollars. De même, la diminution de la dette nette pour l'exercice s'est élevée à 181,8 millions. Les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2002 affichent un excédent de 143,8 millions de dollars, et non le chiffre largement diffusé mais inexact de 43,8 millions. La dette nette pour l'exercice a diminué de 143,8 millions de dollars.

2.63 La note ajoutée au bas de l'état des recettes et des dépenses de la province des deux derniers exercices crée probablement une certaine confusion. La note renvoie à l'affectation de l'excédent au Fonds de stabilisation financière. Le libellé de la note est prudent. L'existence du Fonds de stabilisation financière ne change pas l'excédent aux fins comptables. Ce que dit le gouvernement provincial, c'est qu'une partie de l'excédent sera « affectée », ou mise du côté, pour servir à des fins de politique financière.

Rapport sur l'efficacité

2.64 Nous ne remettons pas en question le fait qu'il soit prudent de mettre des fonds excédentaires de côté en vue de les utiliser au besoin. Les ménages mettent souvent de côté de l'argent en vue d'un achat important. On peut se demander par contre s'il est prudent d'emprunter des fonds pour les placer dans un compte d'épargnes, mais il s'agit alors d'une décision stratégique. Nous tenons toutefois à souligner que la dette consolidée de la province au 31 mars 2001, moins les placements dans le fonds d'amortissement, s'élevait à 4,5 milliards de dollars. Au 31 mars 2002, ce chiffre était de 4,6 milliards. Les avances bancaires et les emprunts à court terme, qui représentent en fait le découvert de la province, se chiffraient à 484,8 millions de dollars au 31 mars 2001, et à 352,3 millions au 31 mars 2002.

2.65 Étant donné l'importance des sommes que doit la province, comme nous le mentionnons, il est difficile d'imaginer comment les montants accumulés dans le Fonds de stabilisation financière pourront « faciliter la stabilisation de la situation financière de la province du Nouveau-Brunswick d'année en année ». De plus, nous ne voyons pas vraiment comment le transfert de sommes d'une « poche » à une autre peut permettre d'atteindre un tel objectif. Transférer des sommes au

Fonds ou du Fonds ne change pas la situation financière de la province dans son ensemble.

2.66 Nous ne sommes pas certains non plus de la relation entre le Fonds de stabilisation financière et la *Loi sur le budget équilibré* de la province. Cette loi exige que le total des dépenses n'excède pas le total des recettes pour la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2004. Le Fonds de stabilisation financière a été établi à la fin du premier exercice visé par la *Loi sur le budget équilibré*. L'objectif de la loi est très clair. Elle vise à faire en sorte que le gouvernement provincial ne dépense pas plus que les recettes qu'il perçoit au cours d'une période de quatre ans. On peut comprendre comment cette mesure contribuerait, tous les quatre ans, à stabiliser la situation financière de la province. Cela étant dit, la nécessité d'avoir le second mécanisme, le Fonds de stabilisation financière, n'est pas claire.

2.67 À notre avis, il est nécessaire de discuter plus en profondeur de la *Loi sur le budget équilibré*, du Fonds de stabilisation financière et de la relation entre les deux. Nous aimerions voir des objectifs clairs et mesurables pour le Fonds de stabilisation financière ainsi qu'un moyen par lequel le Fonds peut faire rapport sur son efficacité.

Chapitre 3
Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux Inspections environnementales

Contenu

Contexte 35
Étendue 36
Résumé des résultats 37
Inspecteurs de l'environnement 38
Planification et réalisation des inspections 42
Utilisation des résultats d'inspection 55
Reddition de comptes : surveillance et rapport de la fonction d'inspection 60

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux Inspections environnementales

Contexte

3.1 La protection de notre environnement influe grandement sur la salubrité et la sécurité de l'endroit où nous vivons. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée législative a adopté plusieurs lois et règlements visant la protection de notre environnement. Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux est chargé de l'administration de la majeure partie de ces mesures législatives.

3.2 Notre bureau s'intéresse à la conservation de l'environnement. Au cours des trois dernières années, nous avons réalisé des projets de vérification ayant trait à l'environnement au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (le ministère). En voulant savoir comment le ministère surveille la conformité aux mesures législatives sur l'environnement, nous avons mené un examen préliminaire et appris ce qui suit.

- Le ministère est chargé de la mise en application de nombreuses mesures législatives. Au moment de notre examen, il y avait en vigueur 8 lois et 21 règlements uniquement en matière d'environnement, dont : la *Loi sur l'assainissement de l'air*, la *Loi sur l'assainissement de l'eau*, la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* et la *Loi sur le contrôle des pesticides*.

- L'un des rôles du ministère est de veiller à l'application équitable, ferme et uniforme des lois sur l'environnement partout dans la province. La Division de la gestion de l'environnement est, dans ses propres termes, « un important service de réglementation du ministère [...] Cette Division surveille également étroitement la conformité et entame des mesures d'exécution s'il y a lieu. » La division comprend quatre directions : Agréments, Exécution, Intendance et Assainissement. La Division des services régionaux et des administrations locales joue aussi un rôle clé dans la surveillance de la conformité et de l'exécution, car les inspecteurs régionaux de l'environnement relèvent de la Direction des services régionaux, au sein de la division. De plus, la Division des sciences et de la

planification assure la surveillance de la qualité de l'air et de l'eau à l'appui des programmes du ministère. Le bureau central et les six bureaux régionaux comptent du personnel affecté aux responsabilités d'inspection.

- En termes simples, toute activité qui déverse des substances dans l'environnement (dans l'air, l'eau ou le sol) à des seuils qui dépassent ce qui est prévu aux règlements nécessite un permis. Voici des exemples d'activités qui nécessitent un agrément : activités industrielles (usines de transformation de poisson, usines de pâtes et papiers, transformation des aliments), entreprises commerciales (produits pétroliers, pesticides, déchets dangereux ou compostage), et activités courantes du public (brûler des broussailles ou construire près d'un cours d'eau). Certains agréments exigent un droit annuel pouvant atteindre 42 000 $, tandis que d'autres permis sont gratuits.

- La *Loi sur l'assainissement de l'environnement* prévoit des pénalités financières importantes à l'encontre des contrevenants déclarés coupables d'avoir enfreint la loi. Les amendes vont d'un minimum de 500 $ à un maximum de 1 million de dollars par jour d'infraction.

Étendue

3.3 L'objectif de cette vérification était de

déterminer si le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a un processus d'inspection adéquat, comportant des directives et des méthodes appropriées, pour surveiller la conformité aux lois provinciales sur l'environnement et en faire rapport.

3.4 Aux fins de la vérification, nous avons défini une inspection comme une suite prédéterminée d'activités accomplies pour évaluer la conformité aux mesures législatives sur l'environnement. Nous avons établi que la visite des lieux est une exigence de la réalisation d'une inspection.

3.5 La Division des sciences et de la planification fait du travail d'inspection (concernant les mesures législatives sur l'eau et les évaluations d'impact sur l'environnement) et aide les autres divisions en prélevant et en analysant des échantillons. Cependant, notre contrôle par sondages s'est limité au travail d'inspection effectué par la Division de la gestion de l'environnement et la Division des services régionaux et des administrations locales, car ce sont elles qui assument la plus grande part des responsabilités d'inspection.

3.6 Selon le ministère, la conformité consiste en une série d'activités, y compris la vérification, la surveillance, l' inspection, les directives opérationnelles, l'éducation, la consultation, les normes, les mesures législatives, les plans en cas d'urgence et l'exécution. La vérification n'a pas englobé toutes ces activités de conformité, son étendue s'étant limitée aux inspections.

3.7 Pour cibler encore plus nos efforts, nous avons élaboré cinq critères de vérification qui ont servi de base ou de normes à notre vérification. Ces critères ont fait l'objet de discussions avec le ministère, et il a été convenu qu'ils étaient raisonnables. Les critères portent sur les compétences requises des inspecteurs de l'environnement, la planification et la réalisation des inspections, l'utilisation des résultats d'inspection, et les rapports liés à la fonction d'inspection. Nous avons comparé les éléments probants de la vérification aux critères de vérification afin d'élaborer les constatations, les conclusions et les recommandations que nous présentons dans ce chapitre.

Résumé des résultats

3.8 Un rôle fondamental du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux est de protéger l'environnement. Les lois sur l'environnement s'appliquent tant aux entreprises qu'aux citoyens de la province dans le but de protéger l'environnement. L'inspection des opérations et des activités des entreprises et des citoyens dans un but de surveillance de la conformité aux lois sur l'environnement est une composante essentielle de l'exécution de ces lois et de la protection de l'environnement.

3.9 À notre avis, la fonction d'inspection a souffert du manque de stabilité organisationnelle et de planification opérationnelle au niveau du ministère. Certaines divisions et directions du ministère n'avaient pas de plans de fonctionnement, et de nombreux employés n'avaient pas de plans de travail à jour. De plus, on constate l'absence de directives et de procédures par écrit. Nous croyons qu'il est difficile de mettre au point des plans et des modes de fonctionnement lorsque la structure organisationnelle est instable; or, nous savons que le ministère a subi plusieurs réorganisations au cours des dernières années. Nous sommes heureux de voir que le ministère admet la nécessité d'avoir des plans opérationnels et que, même si leur mise en œuvre est en retard, nous avons appris que de tels plans étaient en voie d'élaboration.

3.10 À notre avis, la structure organisationnelle rend la fonction d'inspection difficile. Bien qu'encourager la conformité soit une responsabilité qui incombe à l'ensemble du ministère, c'est la Division de la gestion de l'environnement qui en est principalement chargée. Pourtant, la majeure partie des ressources humaines affectées aux inspections (les inspecteurs régionaux de l'environnement) se trouvent dans une autre division, soit la Division des services régionaux et des administrations locales. Nous croyons que le ministère a reconnu ce défi et a, en conséquence, autorisé la mise sur pied d'un comité interne de la conformité et d'une fonction de coordination de la conformité, mais ni le comité de la conformité, ni la fonction de coordination ne sont encore établis.

3.11 La détermination des besoins en matière d'inspections ne suit aucune approche systématique. Le ministère n'a pas adopté de

méthode uniforme pour déterminer ce qui doit être inspecté, et aucune documentation ne consigne les inspections devant être faites.

3.12 Le ministère n'a pas de mécanisme de suivi des inspections. Sans une méthode systématique pour documenter les inspections, il est difficile de trouver et d'utiliser cette information.

3.13 Tous les cas de non-conformité ne font pas l'objet d'un suivi ou d'un renvoi à la Direction de l'exécution.

3.14 Le volume élevé de mesures législatives dont l'administration relève du ministère pose des défis pour la fonction d'inspection. À notre avis, un examen visant à déterminer si ces mesures législatives atteignent les buts recherchés serait à l'avantage du ministère.

3.15 Les possibilités d'amélioration s'appuyant sur l'expérience, le savoir-faire et les idées innovatrices au sein du ministère sont considérables, ce qui est évident dans certains des documents internes que nous avons examinés. Ces documents contiennent des idées utiles qui n'ont pas été concrétisées. Certains inspecteurs régionaux de l'environnement et membres du bureau central ont plus d'une vingtaine d'années d'expérience au ministère. Voilà un atout pour le ministère, et nous considérons cette expérience comme un véritable avantage pour la protection de notre environnement.

3.16 Nous avons formulé 21 recommandations qui, à notre avis, aideront le ministère à améliorer les secteurs qui présentent des faiblesses et à développer davantage les secteurs qui fonctionnent bien.

3.17 Bien que le ministère reconnaisse l'importance de l'exécution et applique des pratiques d'inspection efficaces, nous sommes d'avis que le processus d'inspection ne permet pas une surveillance et un rapport adéquats de la conformité aux lois provinciales sur l'environnement.

Inspecteurs de l'environnement

3.18 Notre premier critère est le suivant :

Les inspections devraient être effectuées par un personnel compétent.

3.19 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information visant à répondre aux questions suivantes :

- Les inspecteurs ont-ils l'autorité de faire des inspections et d'appliquer la loi et les règlements?
- Y a-t-il des postes auxquels des responsabilités d'inspection sont assignées?

- Est-ce que seules des personnes compétentes occupent des postes d'inspecteur?
- Les inspecteurs ont-ils reçu une formation adéquate pour leur travail?

Les inspecteurs ont-ils l'autorité de faire des inspections et d'appliquer la loi et les règlements?

3.20 La réponse à cette question est oui, sans équivoque; la loi confère aux inspecteurs désignés l'autorité de faire des inspections. La loi confère au ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux l'autorité de désigner des inspecteurs et d'appliquer les mesures législatives, lesquelles autorisent les inspecteurs à pénétrer sur des lieux, à faire des inspections et à prélever des échantillons.

Y a-t-il des postes auxquels des responsabilités d'inspection sont assignées?

3.21 Des responsabilités d'inspection sont confiées à des membres du personnel des six bureaux régionaux et du bureau central. Au bureau central, plusieurs membres du personnel sont chargés d'effectuer des inspections en plus de délivrer des agréments. Il y a 22 inspecteurs régionaux de l'environnement dans les six bureaux régionaux. Ces inspecteurs ont aussi d'autres responsabilités, y compris répondre aux plaintes du public et aux situations d'urgence environnementale.

3.22 L'affectation des inspecteurs régionaux de l'environnement aux six régions n'est pas nécessairement appropriée, car elle n'est pas fondée sur une approche planifiée de la réalisation des inspections. L'affectation a simplement évolué. De 1973 à 1988, il n'y avait qu'un inspecteur par bureau régional. En 1987, l'adoption du *Règlement sur le stockage et la manutention des produits pétroliers* afférent à la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* (règlement sur les produits pétroliers) a donné lieu à la création d'un deuxième poste d'inspecteur dans les bureaux régionaux. En 1989, avec l'adoption de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*, un troisième poste d'inspecteur a été ajouté.

3.23 Nous ne pouvons dire si le ministère a un nombre suffisant de postes d'inspecteur régional de l'environnement. L'adoption ou l'affectation au ministère de mesures législatives n'ont pas toujours été suivies de l'affectation aux bureaux régionaux de nouvelles ressources pour l'exécution des mesures législatives. Par exemple, durant les années 1990, le ministère s'est vu confier la responsabilité de l'administration de plus de cinq ensembles de nouveaux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau*; en 2000, le ministère s'est vu confier les responsabilités liées à la couche arable et à la gestion du fumier. Malgré toutes ces nouvelles responsabilités, quatre des six bureaux régionaux n'ont pas reçu de nouveaux effectifs. Depuis 1989, ces bureaux avaient seulement les trois postes d'inspecteur régional de l'environnement mentionnés. (De nouvelles ressources humaines ont récemment été affectées à chacun des six bureaux régionaux.)

Est-ce que seules des personnes compétentes occupent des postes d'inspecteur?

3.24 Le contrôle des modalités pour la désignation des inspecteurs et la délivrance des cartes d'identité est déficient.

3.25 Le processus en vigueur pour la désignation des inspecteurs laisse à désirer. Aucune directive ni procédure officielle ne vise la désignation des inspecteurs. De plus, aucune compétence ni exigence n'est consignée par écrit pour les inspecteurs.

3.26 Durant la période de notre examen, nous avons formulé les deux observations qui suivent au sujet des personnes désignées comme inspecteur :

- Nous avons repéré trois membres du personnel qui avaient été embauchés comme inspecteurs et qui réalisaient des inspections, alors qu'ils n'avaient pas été désignés comme inspecteurs en vertu de la loi.

- Plusieurs membres du personnel qui sont désignés comme inspecteurs ne font pas d'inspections, notamment un membre du personnel de soutien d'un représentant des services municipaux, un ancien employé qui a quitté le ministère en décembre 2001 et des employés qui remplissent d'autres tâches au ministère.

3.27 La carte d'identité a une grande valeur, car elle autorise l'inspecteur à pénétrer sur les lieux et à procéder à une inspection. La procédure en place pour la délivrance des cartes d'identité aux inspecteurs désignés laisse à désirer. Les cartes d'identité ne sont pas numérotées et ne font l'objet d'aucun contrôle, et, durant la période notre examen, des membres du personnel qui faisaient des inspections n'avaient pas de carte d'identité.

3.28 Étant donné le nombre élevé de mesures législatives autorisant le ministre à désigner des inspecteurs, un système efficace de désignation des inspecteurs et de délivrance des cartes d'identité est essentiel.

3.29 Nous avons le plaisir de signaler que notre examen de la formation et de l'expérience des inspecteurs a révélé que le personnel qui fait des inspections est compétent. Il est composé d'ingénieurs, de techniciens en génie, d'étudiants inscrits à un programme de génie ou de personnes ayant de nombreuses années d'expérience. Certains membres du personnel font des inspections pour le ministère depuis plus d'une vingtaine d'années.

Les inspecteurs ont-ils reçu une formation adéquate pour leur travail?

3.30 Étant donné le grand nombre de mesures législatives dont sont chargés les inspecteurs, la formation est importante, notamment pour assurer l'uniformité de l'exécution des mesures législatives, car les inspecteurs travaillent dans différentes directions du ministère et dans différents bureaux régionaux.

3.31 Le ministère n'a pas de programme d'orientation uniforme destiné aux nouveaux membres du personnel. Les nouveaux inspecteurs ne bénéficient pas d'une orientation coordonnée, et l'orientation fournie aux nouveaux inspecteurs varie considérablement d'une direction à l'autre. Nous avons examiné un document préparé pour le ministère de l'Environnement en date de juin 1994 intitulé *A Guide to New Employee Orientation for Supervisors and Managers* [Guide d'orientation des nouveaux employés à l'intention des surveillants et des gestionnaires]. Bien que le guide soit désuet en raison de la réorganisation du ministère, nous sommes d'avis qu'il serait utile à la création d'un programme d'orientation uniforme pour l'ensemble du ministère.

3.32 Il n'y a pas de formation coordonnée visant tous les inspecteurs. La formation donnée aux inspecteurs varie d'une direction à l'autre. Le ministère n'a pas de directive en matière de formation, et les directions n'ont pas de plans ni de calendriers de formation documentés. Un comité de travail a élaboré un plan de formation pour les inspecteurs en 1998, mais ce plan n'a jamais reçu l'approbation de la direction.

3.33 Nous félicitons la Direction des services régionaux du bureau central pour ses récents efforts en matière de formation. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2002, une formation a été donnée aux nouveaux inspecteurs et aux inspecteurs expérimentés. La direction a mis au point à l'automne 2001 un programme d'orientation à l'intention du nouveau personnel de la division, et elle prévoit donner le programme à tous les nouveaux inspecteurs qui travaillent dans les bureaux régionaux.

3.34 La Direction des services régionaux était aussi en train d'organiser la mise sur pied d'un programme de formation à l'intention de tous les inspecteurs. Un manuel de formation préliminaire est prêt. Nous avons examiné le manuel, qui semble informatif et complet. Le ministère prévoit offrir à tous les inspecteurs à l'automne 2002 un cours de formation uniformisé d'une semaine.

Recommandation

3.35 Le ministère devrait de nouveau examiner le nombre de postes d'inspecteur régional de l'environnement qui est nécessaire ainsi que la justification de leur affectation aux six bureaux régionaux. Le ministère devrait apporter les changements nécessaires pour veiller à ce que les ressources affectées aux bureaux régionaux soient suffisantes.

Réponse du ministère

3.36 *Le ministère convient que* [...] *le nombre et l'affectation des postes d'inspecteur régional de l'environnement devraient être de nouveau examinés. Le ministère fera une évaluation des rôles et des responsabilités des inspecteurs régionaux en vue de déterminer ce qui est approprié en matière de ressources et d'affectation de ressources.* [Traduction.]

Recommandation

3.37 Le ministère devrait établir des processus contrôlés pour la désignation des inspecteurs et la délivrance de cartes d'identité aux inspecteurs.

Réponse du ministère

3.38 *Dans le cadre du nouveau manuel des directives et des procédures, le ministère établira un processus pour la désignation des inspecteurs.* [Traduction.]

Recommandations

3.39 Le ministère devrait établir un programme d'orientation uniforme à l'intention des nouveaux inspecteurs.

3.40 Le ministère devrait établir une directive de formation et une formation uniforme pour les inspecteurs.

3.41 Le ministère devrait procéder à la formation de tous les inspecteurs à l'automne 2002, comme il l'a prévu.

Réponse du ministère

3.42 *Pour s'occuper de ces questions, le ministère élaborera une directive écrite en matière de formation, laquelle décrira la marche à suivre pour la formation des inspecteurs de l'environnement. La formation comprendra un programme d'orientation uniformisé, qui sera offert à tous les nouveaux employés du ministère, ainsi qu'un programme de formation uniformisé destiné expressément aux inspecteurs.* [Traduction.]

Conclusion

3.43 Il est partiellement satisfait au critère. Le personnel qui effectue les inspections est compétent, mais la désignation des inspecteurs, la délivrance des cartes d'identité et la formation des inspecteurs ne sont pas organisées et ne font pas l'objet de contrôles.

Planification et réalisation des inspections

3.44 Notre deuxième critère est le suivant :

Tout le travail d'inspection requis devrait être déterminé et clairement assigné au personnel.

3.45 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information pour répondre aux questions suivantes :

- Comment le ministère détermine-t-il ce qui doit être inspecté?
- Le travail d'inspection est-il établi selon des priorités déterminées à l'aide d'une approche de gestion des risques?
- Les inspecteurs suivent-ils un calendrier de travail qui comprend des inspections régulières planifiées de même que des inspections ponctuelles découlant de plaintes du public et des inspections de suivi?

Comment le ministère détermine-t-il ce qui doit être inspecté?

3.46 La détermination des besoins en matière d'inspections ne suit aucune approche systématique. Le ministère n'a pas adopté de méthode uniforme pour déterminer ce qui doit être inspecté, et aucune

documentation ne consigne les inspections devant être faites. Les mesures législatives réglementent certaines activités, autorisent les inspecteurs à pénétrer dans un lieu et à procéder à son inspection et autorisent le ministre à appliquer les mesures législatives. Elles ne précisent pas, toutefois, ce qui doit faire l'objet d'inspections. Le ministère a une directive d'observation et d'exécution qui « a principalement pour but d'expliquer le processus suivi par le ministère pour gérer ses responsabilités en matière de réglementation ». Cependant, le document ne définit pas non plus exactement ce qui doit faire l'objet d'une inspection. On y lit que : « Les agents d'exécution examineront chaque infraction soupçonnée dont ils prennent connaissance et ils prendront les mesures qui s'imposent en application de la présente politique. » Ni les directions, ni le ministère n'ont élaboré de plans de fonctionnement qui déterminent les besoins en matière d'inspections.

3.47 En l'absence d'une marche à suivre pour déterminer ce qui doit être inspecté, il est possible que des secteurs d'inspection soient négligés. Nous avons relevé des secteurs qui n'avaient pas fait l'objet d'inspections au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2001 : agrément d'emplacement d'installations de stockage de produits pétroliers, améliorations visant à prévenir les déversements de produits pétroliers, dépôts d'objets de récupération, application de biosolides sur les terres et installations de restauration des sols. Sans conclure que des inspections auraient dû être faites dans chacun de ces secteurs, nous déclarons qu'il devrait y avoir un processus en vigueur pour déterminer ce qui doit être inspecté.

3.48 Comme le ministère n'a pas d'approche particulière pour déterminer les besoins en matière d'inspection, les directions ont chacune mis au point leurs propres pratiques. Il s'ensuit que certaines directions font un plus grand nombre d'inspections que d'autres. Des inspections ont lieu dans certains secteurs de programme, et pas dans d'autres.

3.49 À l'heure actuelle, les inspecteurs régionaux de l'environnement consacrent la majeure partie de leur temps à répondre aux appels téléphoniques venant de membres du public qui veulent faire une plainte ou obtenir des renseignements, ou des entreprises qui signalent un incident environnemental. Ces incidents sont documentés au moyen d'un formulaire de rapport d'incident. Les commentaires du public concernant des infractions présumées sont une source utile pour établir des sujets possibles d'inspection, mais il ne s'agit qu'une de nombreuses méthodes et devrait être reconnue à ce titre. La priorité des besoins en matière d'inspection relevés dans les rapports d'incident devrait être établie dans le même cadre que les autres besoins en matière d'inspection.

3.50 Le ministère sait que l'approche des inspecteurs régionaux de l'environnement en matière d'inspections consiste surtout à répondre aux plaintes, et que la réalisation des inspections représente seulement 20 % de leur temps environ. Le ministère a déclaré qu'il voulait voir les inspecteurs régionaux de l'environnement adopter une approche proactive en consacrant environ 80 % de leur temps à la réalisation d'inspections. À la suite d'une réorganisation en septembre 2000, on a formé le comité d'amélioration régionale, dont l'un des objectifs est de favoriser la hausse du nombre d'inspections. Nous avons le plaisir de signaler que ce comité est actif et qu'il recueille, regroupe et produit de l'information utile qui permettra de cerner les secteurs qui pourraient augmenter leur activité d'inspection.

3.51 La Direction des agréments est chargée de la délivrance des agréments d'exploitation; cet agrément permet à une entreprise de mener ses opérations selon des conditions précises qui contrôlent le rejet de gaz, de liquides et de solides dans l'environnement. Le ministère nous a informés qu'il a recours à plusieurs activités pour mesurer la conformité aux conditions énoncées dans l'agrément d'exploitation, dont les suivantes : surveillance, prélèvement d'échantillons, examen des rapports de vérification externes, et réalisations d'inspections. On nous a dit que, dans la plupart des cas, une inspection fait partie du renouvellement de l'agrément.

3.52 Rien dans la documentation indique que ces entreprises font l'objet d'inspections régulières planifiées par la Direction des agréments ou par les bureaux régionaux. La responsabilité d'inspecter la conformité aux conditions énoncées dans l'agrément n'est pas clairement attribuée ni au bureau central, ni aux bureaux régionaux.

3.53 Nous avons examiné un échantillon comprenant six agréments de classe 1 accordés à des entreprises afin de déterminer la date de l'inspection la plus récente. (Un agrément de classe 1 permet un rejet plus abondant et est perçu comme posant un risque plus grand pour l'environnement.) Nous avons demandé à la Direction des agréments et aux bureaux régionaux de fournir de la documentation sur les plus récentes inspections auxquelles ces entreprises ont été soumises.

3.54 La documentation montre que le travail d'inspection effectué par la Direction des agréments est très limité. Pour trois des six agréments, aucune documentation relative aux inspections n'est présente. Pour deux des six agréments, la documentation montre qu'il y a eu visite des lieux à l'automne 2001. Les visites ont fait suite à une plainte ou à une infraction soupçonnée, et les inspections se sont limitées à l'objet de préoccupation. Pour un des six agréments, la documentation montre qu'il y a eu une visite d'inspection à l'automne 1998, plus de quatre ans auparavant. L'inspection a eu lieu durant la période de renouvellement de l'agrément. La documentation que nous avons examinée consistait dans des journaux de bord, une évaluation technique et des données

d'échantillonnage et ne constituait pas la documentation d'une inspection complète permettant de juger si l'entreprise respecte les conditions de *son agrément*.

3.55 La documentation fournie par les bureaux régionaux montre qu'une inspection complète, qui mesure la conformité aux conditions de l'agrément, n'a pas été faite pour aucune des six entreprises que nous avons contrôlées par sondages. Bien que des éléments probants montrent que les inspecteurs régionaux de l'environnement se sont rendus sur les lieux à plusieurs reprises au cours des trois dernières années pour cinq des six entreprises, les visites faisaient suite à des incidents isolés, et aucune des visites ne représentait une inspection complète des conditions de l'agrément.

3.56 Reconnaissant que les inspections ne sont qu'un moyen parmi d'autres de surveiller la conformité aux conditions de l'agrément, nous considérons le manque d'inspections dans ce domaine comme un risque pour l'environnement. Plus de 680 agréments actifs ont été délivrés à des entreprises commerciales de la province. Nous admettons que la surveillance, l'échantillonnage et les essais effectués par le ministère sont des moyens importants d'évaluer la conformité dans le cas de certains rejets, mais ces moyens ne remplacent pas les inspections des lieux.

Le travail d'inspection est-il établi selon des priorités déterminées à l'aide d'une approche de gestion des risques?

3.57 Bien que nous admettions que le ministère soit au courant de la gestion des risques et emploie une telle approche dans certains secteurs, par exemple la remise en état de lieux contaminés et la délivrance d'agréments industriels, il n'applique pas une approche de gestion des risques pour déterminer les inspections requises.

3.58 Aucune méthode n'est en vigueur pour établir les priorités du travail d'inspection. Comme les différentes directions gèrent de nombreux programmes, il est important que la méthode de classement des priorités du travail d'inspection suive une approche établie pour l'ensemble du ministère.

3.59 Les secteurs qui sont visés par les efforts d'inspection les plus intenses ne sont pas nécessairement les secteurs qui posent le plus grand risque pour l'environnement. Comme nous l'avons mentionné, la documentation montre que le nombre d'inspections complètes qui visent des entreprises ayant reçu un agrément d'exploitation est faible. Nous avons aussi mentionné qu'une inspection n'était pas toujours faite avant la délivrance d'un agrément visant les installations de stockage de produits pétroliers. À la différence de ces secteurs d'inspection, le ministère nous a dit être satisfait du programme d'inspection élaboré pour les lieux inesthétiques, signalant que 971 inspections avaient eu lieu durant l'exercice terminé le 31 mars 2001.

3.60 En ce qui concerne la détermination et la gestion des risques, le ministère devrait considérer les risques financiers pour la province. Plusieurs activités réglementées sont le fait du gouvernement et, dans certains cas, le gouvernement est propriétaire du bien connexe. Comme la province est autoassurée, aucune protection financière ne couvrirait une éventuelle opération dépollution. Au moment de notre examen, certaines activités gouvernementales ne respectaient pas les mesures législatives. Par exemple, le règlement sur les produits pétroliers exige que toutes les installations de stockage ayant une capacité supérieure à 2000 litres soient visées par une licence. Au moment de notre examen, on comptait 18 installations de stockage de produits pétroliers sans licence qui appartenaient à des municipalités ou au gouvernement provincial.

Les inspecteurs suivent-ils un calendrier de travail qui comprend des inspections régulières planifiées de même que des inspections ponctuelles découlant de plaintes du public et des inspections de suivi?

3.61 Les inspecteurs ne suivent pas de calendriers d'inspection pour guider leur travail. En revanche, il arrive qu'un calendrier d'inspection de courte durée soit établi; par exemple, un inspecteur du bureau central peut décider de se rendre dans une région pendant une journée ou deux et procéder à l'inspection de tous les lieux dans la région.

3.62 D'habitude, les inspections sont plus efficaces si l'entité n'est pas informée à l'avance de l'inspection à venir. L'élément de surprise est important dans la réalisation des inspections si l'on veut obtenir un portrait représentatif des activités. Les inspecteurs nous ont fait part de situations dans lesquelles, à leur avis, il est nécessaire d'informer l'entité à l'avance et de fixer une date d'inspection. Nous reconnaissons que, dans de nombreuses situations, il semble plus efficace pour l'emploi du temps d'arranger l'inspection avec l'entité réglementée; cependant, cela n'est peut-être pas nécessaire et peut nuire à l'inspection des activités réelles.

Recommandations

3.63 Nous avons recommandé que le ministère assigne clairement la responsabilité des inspections régulières planifiées visant des entités titulaires d'un agrément d'exploitation.

3.64 Pour l'aider dans l'exécution des mesures législatives qu'il administre, le ministère devrait suivre une approche de gestion des risques et élaborer une stratégie et un programme d'inspection. Le plan d'inspection devrait préciser le travail d'inspection requis, tant les secteurs à inspecter que la fréquence des inspections.

3.65 Le ministère devrait se fonder sur des calendriers d'inspection pour affecter le travail aux inspecteurs. Le calendrier d'inspection devrait englober les inspections régulières et les inspections ponctuelles. (Les inspections régulières devraient avoir lieu pour contrôler les risques en fonction d'un plan de protection prédéterminé. Des inspections ponctuelles devraient aussi avoir lieu, le cas échéant, pour traiter les plaintes reçues du public et déterminer si les lacunes cernées ont été corrigées.)

3.66 Le ministère devrait se servir du travail du comité régional d'amélioration pour accroître le travail d'inspection réalisé par les inspecteurs régionaux de l'environnement.

Réponse du ministère

3.67 *Le ministère examinera les besoins en matière d'inspection pour ce qui est des agréments, des permis et des certificats, et il élaborera des procédures d'inspection propres à chaque secteur. À la lumière des besoins d'inspection déterminés, des normes et des calendriers seront établis pour les « agréments d'exploitation » et autres permis. Cette démarche devrait prendre deux ans et donner lieu à des procédures d'inspection écrites et à des calendriers d'inspection propres à chaque secteur.*

3.68 *L'ordonnancement des inspections régulières et des inspections ponctuelles et l'affectation des ressources entre ces deux volets d'inspection seront réalisés au moyen de plans de travail individuels. D'ici 2005, le ministère a l'intention d'intégrer l'ordonnancement des inspections régulières et des inspections ponctuelles. La procédure d'élaboration des calendriers d'inspection, qui sera consignée dans le manuel des directives et des procédures, sera révisée pour prendre cette intégration en compte.*

3.69 *Le comité régional d'amélioration, qui est un comité permanent du ministère, continuera à travailler à l'amélioration de la fonction d'inspection.* [Traduction.]

Conclusion

3.70 Il n'est pas satisfait au critère. La planification des inspections est déficiente, car les secteurs nécessitant des inspections ne sont pas clairement précisés, et le travail d'inspection n'est soumis à aucune priorité ni à aucun calendrier.

3.71 Notre troisième critère est le suivant :

Les inspections devraient être réalisées de manière efficiente et uniforme.

3.72 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information visant à répondre aux questions suivantes :

- Existe-t-il des directives et des procédures documentées pour les inspections?
- Comment les inspections sont-elles documentées?
- Les inspections mesurent-elles la conformité aux mesures législatives?

Existe-t-il des directives et des procédures documentées pour les inspections?

3.73 Bien qu'il n'ait pas de manuel de directives et de procédures, le ministère a ce qu'il appelle une *Politique d'observation et d'exécution*. Il s'agit d'une directive logique et bien documentée. Elle nécessite

toutefois des révisions, car elle remonte à 1994 et n'a subi aucune modification depuis son élaboration. Le ministère admet la nécessité de mettre la directive à jour.

3.74 Aucune procédure documentée ne guide les inspecteurs. Des procédures uniformes forment un cadre organisé pour la réalisation du travail et contribuent à assurer une réalisation uniforme. En l'absence de directives et de procédures, chaque région et chaque direction font du mieux qu'elles peuvent, ce qui ne peut mener qu'à un manque d'uniformité, parfois à des inégalités, dans la réalisation des inspections.

3.75 Bien que le ministère admette depuis au moins une dizaine d'années la nécessité d'avoir des procédures uniformes, de telles procédures n'ont jamais été élaborées. Nous avons examiné le plan de travail d'un gestionnaire daté du 30 juin 1992, plan qui énonce le but suivant : élaborer un manuel général des opérations pour la Direction des enquêtes et de l'exécution. Environ cinq ans plus tard, en 1998, un manuel des opérations a été entamé à l'intention de la Direction des services régionaux et de l'exécution. On a acheté des reliures avec étiquettes et intercalaires de plastique et créé une table des matières, mais le contenu n'a pas été terminé. Au moment de notre examen, le ministère reconnaissait toujours la nécessité d'avoir des procédures uniformes, et il prévoit élaborer des « protocoles » pour les activités. Une version préliminaire d'un protocole de conformité et d'exécution a été préparée en décembre 2001; rendu en mai 2002, le projet n'avait pas progressé.

3.76 Des directives et des procédures sont également nécessaires pour le traitement des plaintes venant du public. À notre avis, des procédures dans ce secteur seraient utiles pour la fonction d'inspection. Les bureaux régionaux remplissent habituellement un rapport d'incident pour documenter les plaintes du public, les demandes de renseignements et les rapports sur les incidents reliés à l'environnement. Pour consigner les plaintes du public et les demandes de renseignements, ces rapports constituent un outil utile pour le ministère. Toutefois, le traitement des plaintes du public accapare le temps d'inspection et domine l'horaire des inspecteurs régionaux de l'environnement.

3.77 Souvent, le traitement d'une plainte du public amène l'inspecteur régional de l'environnement à se rendre sur les lieux de l'infraction présumée; cependant, il est rare que le suivi d'une plainte du public donne lieu à une inspection complète. Ce travail nécessite des balises, de sorte que les inspecteurs régionaux de l'environnement puissent mener de manière efficiente et efficace les inspections planifiées. Des procédures s'imposent pour filtrer les incidents signalés dans les rapports d'incident afin que les incidents exigeant l'attention d'un inspecteur puissent être classés selon leur priorité et traités efficacement.

3.78 Nous pensons que le ministère a la capacité d'élaborer des procédures uniformes. Nous avons examiné plusieurs documents ministériels qui, à notre avis, sont des ressources très utiles. Notamment, les lignes directrices et le manuel sur les lieux contaminés ainsi que l'ébauche du *Designated Inspector's Training Manual* [Manuel de formation des inspecteurs désignés] contiennent tous deux des procédés et des procédures uniformes utiles.

Comment les inspections sont-elles documentées?

3.79 Le ministère n'a pas de méthode systématique pour documenter les inspections. Plus de 40 membres du personnel font des inspections. Ces personnes travaillent à partir des bureaux régionaux et des différentes directions du bureau central. Nous avons observé très peu d'uniformité dans la manière dont les inspections sont documentées et dont la documentation est conservée. Les nouveaux employés des bureaux régionaux et de la Direction des agréments signalent n'avoir reçu aucune formation sur la documentation de leur travail.

3.80 Voici une brève description des différentes méthodes employées pour documenter les inspections.

- Les bureaux régionaux utilisent le rapport d'incident. Certains incidents signalés par le public donnent lieu à une inspection par un inspecteur régional de l'environnement, et donc le rapport d'incident devient le rapport d'inspection. Nous avons examiné un échantillon de 32 rapports d'incident, dont 15 ont mené à une inspection. Dans chacun des 15 cas, nous avons constaté que le rapport d'incident est un journal de bord des activités et des observations de l'inspecteur; on y trouve parfois des notes relatives à la non-conformité. En fait, les inspections confirmaient qu'il y avait eu non-conformité. Aucun élément probant ne montre qu'une inspection complète avait été faite pour mesurer la conformité aux mesures législatives.

- Le ministère a élaboré des listes de contrôle qui sont efficaces dans certains secteurs d'inspection. Ainsi, 5 des 15 dossiers d'inspection que nous avons examinés avaient trait au déversement de mazout de chauffage et, dans chaque cas, la liste de contrôle du ministère traitant des fuites de réservoirs de mazout à chauffage a été remplie et annexée au rapport d'incident. Voilà qui laisse entendre que les inspecteurs considèrent la liste de contrôle comme un outil utile pour la réalisation de leurs inspections. Nous avons pris connaissance d'autres listes de contrôle qui sont utilisées dans le cadre d'inspections. Lorsqu'elles sont correctement remplies, les listes de contrôle d'inspection peuvent s'avérer un outil efficient et efficace pour la réalisation et la documentation des inspections. Nous sommes heureux de voir que le ministère utilise des listes de contrôle et nous l'incitons à en dresser d'autres.

- Des journaux de bord sont aussi utilisés pour documenter l'information relative aux inspections. Les journaux de bord

permettent de consigner les dates et les activités. Ils contiennent, en plus des notes d'inspection, des notes sur les conversations téléphoniques, les réunions, etc. Les ingénieurs de la Direction des agréments et les inspecteurs régionaux de l'environnement déclarent utiliser des journaux de bord pour documenter les visites faites sur les lieux. Le ministère n'a pas de directives ni de procédures au sujet de l'utilisation des journaux de bord. Lorsqu'un employé quitte le ministère, ces notes peuvent être perdues.

- L'évaluation technique est un document qui est parfois préparé pour appuyer les hypothèses et les calculs qui sous-tendent l'agrément. Il arrive que des membres du personnel de la Direction des agréments fassent une visite tandis qu'ils se trouvent sur les lieux pour recueillir de l'information aux fins de l'agrément, et leurs observations peuvent être consignées à la fin de l'évaluation technique, si une telle évaluation est préparée. Le ministère n'a pas de directives ni de procédures relatives à l'utilisation des évaluations techniques.

3.81 Nous admettons que la documentation des inspections présente un défi pour le ministère. Comme le ministère est chargé d'un nombre important de mesures législatives et qu'une inspection constitue en soi un examen des détails, une formule uniforme n'est probablement pas ce qui convient.

3.82 Nous avons constaté avec plaisir que la version préliminaire du manuel de formation des inspecteurs désignés fournit des conseils sur la documentation des inspections. Nous avons examiné cette information et estimons que la mise en œuvre des pratiques qui y sont énoncées contribuera probablement à résoudre bon nombre des problèmes actuels concernant la documentation des inspections.

3.83 Le ministère n'a pas de mécanisme de suivi des inspections. Sans une méthode systématique pour documenter les inspections, il est difficile de trouver et d'utiliser cette information. Nous l'avons constaté lorsque nous avons demandé de l'information pour la vérification. Le système n'a pas pu nous fournir une partie de l'information que nous demandions. Par exemple, le ministère n'a pas pu nous fournir un chiffre exact sur le nombre d'inspections réalisées durant l'exercice terminé le 31 mars 2001.

3.84 En ce qui a trait à la documentation sur les inspections, nous avons constaté que le ministère ne respecte pas les paragraphes 25(3) et 27(6) du *Règlement sur le stockage et la manutention des produits pétroliers* afférent à la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*. Le paragraphe 25(3) se lit comme suit : « L'inspecteur doit déposer auprès du Ministre un rapport de son évaluation de la sensibilité de la région. » Le paragraphe 27(6) dit : « Dans les six semaines qui suivent le dépôt d'une demande pour un agrément d'emplacement, le Ministre doit

signifier une copie du rapport de l'inspecteur visé au paragraphe 25(3) au requérant et à toute personne qui a déposé une opposition. » Nous nous sommes entretenus avec le personnel qui s'occupe du traitement des demandes d'agrément d'emplacement et avons examiné trois demandes d'agrément d'emplacement. Un rapport d'inspection n'est pas préparé. Seule une lettre type est envoyée au requérant pour l'informer que la demande d'agrément d'emplacement a été reçue et approuvée, ce qui n'est pas conforme aux mesures législatives.

3.85 Dans le cadre de notre examen des trois demandes d'agrément visant des installations de stockage de produits pétroliers, nous avons aussi observé que, dans un cas, le réservoir a été installé plusieurs jours avant la délivrance de l'agrément. Le règlement exige que l'agrément soit obtenu avant l'installation des réservoirs. Selon la documentation, le réservoir a été installé le 5 mars 2001, plusieurs jours avant la délivrance de l'agrément daté du 16 mars. Cette situation aurait dû avoir des suites, possiblement pour le propriétaire de l'emplacement et pour l'installateur. Nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que le ministère avait constaté la situation, et nous notons que le permis de l'installateur a été renouvelé l'année suivante.

Les inspections mesurent-elles la conformité aux mesures législatives?

3.86 Les inspections devraient mesurer la conformité aux mesures législatives. Lorsqu'il existe des mesures législatives détaillées qui prévoient des normes particulières ou lorsque la délivrance d'un agrément, d'un permis ou d'une licence comporte des conditions, une inspection devrait déterminer si les normes et les conditions sont respectées.

3.87 Nous avons relevé plus d'une trentaine d'activités réglementées que le ministère pourrait inspecter. Chaque activité peut avoir de nombreuses normes ou conditions pouvant faire l'objet d'une inspection. Nous n'avons pas examiné les inspections effectuées dans chacun de ces secteurs. Nous avons choisi quelques activités gérées par différentes directions, puis examiné le travail d'inspection réalisé dans le secteur retenu. Cet examen limité a mené aux observations suivantes :

- La Direction de l'assainissement est chargée des mesures législatives sur les produits pétroliers. Nous avons examiné les inspections faites à la suite de l'enlèvement d'installations de stockage de produits pétroliers. Notre examen des mesures législatives et de l'Avis d'enlèvement de réservoirs montre que l'enlèvement des réservoirs devrait faire l'objet d'une inspection. L'inspection de l'enlèvement des réservoirs est importante, car elle permet de vérifier que l'enlèvement suit les normes établies dans le règlement et de déterminer s'il y a contamination afin d'assurer un traitement approprié de la situation. La direction a confirmé que chaque enlèvement de réservoir devrait faire l'objet d'une inspection, et les discussions avec le personnel montrent que la densité d'inspection est bonne. Bien que l'inspecteur régional de l'environnement signe

l'Avis d'enlèvement de réservoirs pour indiquer que l'enlèvement a fait l'objet d'une inspection, rien ne montre que les normes énoncées dans le règlement sur les produits pétroliers concernant l'enlèvement du réservoir sont respectées.

Étant donné le manque de documentation relative aux inspections effectuées, nous n'avons pas pu conclure si les inspections de l'enlèvement des réservoirs de produits pétroliers sont efficaces.

- En vertu de la *Loi sur les lieux inesthétiques*, les dépôts d'objets de récupération doivent faire l'objet d'une inspection, ce qui est la responsabilité de la Direction de l'exécution. Une liste de contrôle a été préparée pour faciliter ces inspections. Nous avons examiné la liste de contrôle et l'avons comparé à la loi. La liste semble complète. Il s'agit d'un moyen efficace et efficient de documenter ce genre d'inspection. Cependant, le ministère ne fait plus ces inspections, et ce depuis plus de deux ans. Il semble y avoir un problème de coordination entre le ministère de la Sécurité publique, qui est chargé de la délivrance des licences aux brocanteurs, et le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, qui est chargé de l'inspection de conformité à la *Loi sur les lieux inesthétiques*. En juin 2002, on comptait 88 brocanteurs titulaires d'une licence.

- La Direction de l'intendance gère le programme des pesticides. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2001, des inspections ont eu lieu pour déterminer si les vendeurs de pesticides avaient une licence et si les exploitants qui appliquent les pesticides avaient un permis et étaient agréés. Ces inspections ont suivi une liste de contrôle contenant les exigences énoncées dans la loi. Même si la densité d'inspection était limitée (moins de 10 % des vendeurs et moins de 15 % des titulaires de permis ont fait l'objet d'une inspection), nous considérons que les inspections réalisées ont été efficaces. Elles sont bien documentées, et la liste de contrôle a été remplie et signée par l'inspecteur et par l'exploitant. L'inspection a permis de tirer une conclusion positive ou négative, et aussi de décider s'il était nécessaire de procéder à une nouvelle inspection.

- La Direction des services régionaux est chargée du travail réalisé par les inspecteurs des bureaux régionaux. Ces inspecteurs sont responsables de toutes les mesures législatives sur l'environnement et, comme nous l'avons mentionné, ils documentent leurs inspections au moyen d'un rapport d'incident. Nous avons examiné un échantillon de 15 inspections réalisées par des inspecteurs régionaux de l'environnement. Dans chaque cas, l'inspection faisait suite au signalement d'un incident, et il ne s'agissait pas d'une inspection complète. Par exemple, nous avons vu un rapport d'incident dans lequel l'inspecteur régional de l'environnement avait donné suite à une plainte du public, car une usine de poisson donnait

des têtes de poisson. En vertu de l'agrément d'exploitation, des conditions sont énoncées concernant l'élimination des déchets de poisson. L'inspecteur régional de l'environnement s'est rendu à l'usine de poisson et a obtenu que le directeur cesse cette pratique. À notre avis, la situation n'a pas été résolue correctement. Comme l'inspecteur régional de l'environnement a décidé que la situation méritait un suivi et une visite à l'usine de poisson, nous croyons que l'inspecteur aurait dû faire une inspection pour vérifier si l'usine respectait toutes les conditions de l'agrément.

3.88 À l'exception des listes de contrôle d'inspection, la plupart des rapports d'inspection que nous avons examinés étaient des rapports d'anomalies, qui documentaient uniquement les cas de non-conformité, plutôt qu'un rapport complet traitant de la conformité et de la non-conformité. Un rapport complet est plus efficace; en documentant tous les éléments pour lesquels la conformité a été mesurée, on prouve de manière plus certaine qu'une inspection exhaustive a eu lieu.

3.89 Les observations formulées au sujet de la densité d'inspection et de l'intégralité des rapports d'inspection laissent croire que les inspections qui mesurent la conformité aux mesures législatives sont faites de manière efficace dans certains secteurs, mais pas dans d'autres.

3.90 Les constatations de la vérification présentées sous les deux derniers critères ont trait à la planification et à la réalisation des inspections. À notre avis, le ministère savait qu'il s'agissait d'un aspect susceptible d'être amélioré. Dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle du ministère en vigueur depuis septembre 2000, un comité de la conformité devait être mis sur pied à l'automne 2000. Nous avons été déçus d'apprendre que ce comité ministériel n'a jamais été formé. Nous croyons qu'un tel comité serait très utile pour aider le ministère à remplir son mandat d'« Assurer l'observation et l'exécution efficaces des lois et des règlements sur l'environnement ».

Recommandation

3.91 Le ministère devrait mettre à jour sa directive d'observation et d'exécution.

Réponse du ministère

3.92 *Le ministère examinera et révisera l'actuelle directive d'observation et d'exécution.* [Traduction.]

Recommandation

3.93 Le ministère devrait établir des procédures uniformes pour la réalisation et la documentation des inspections. Les procédures approuvées devraient être distribuées à tous les inspecteurs.

Réponse du ministère

3.94 *Le ministère appuie le concept, et il continuera à élaborer et à mettre en œuvre des protocoles et des listes de contrôle pour la documentation des inspections. Des mesures ont déjà été prises à cet égard. Le manuel de formation des inspecteurs désignés comprend une*

section qui offre des conseils aux inspecteurs sur la documentation des inspections. [Traduction.]

Recommandation

3.95 Le ministère devrait préparer le rapport d'inspection exigé au paragraphe 25(3) du *Règlement sur le stockage et la manutention des produits pétroliers afférent à la Loi sur l'assainissement de l'environnement* et remettre une copie du rapport d'inspection au requérant, comme l'exige le paragraphe 27(6) du règlement.

Réponse du ministère

3.96 *Le ministère a étudié la question et conclu qu'un rapport préparé par un ingénieur qualifié du secteur privé, qui évalue la sensibilité de la région, puis revu par un inspecteur, serait une solution de rechange acceptable à l'obligation actuelle. Cela permettrait alors un emploi plus efficace du temps des inspecteurs. Le ministère envisagera de proposer des modifications au* Règlement sur le stockage et la manutention des produits pétroliers *afférent à la* Loi sur l'assainissement de l'environnement *pour permettre ce changement.* [Traduction.]

Recommandation

3.97 Le ministère devrait prendre en considération l'inspection des dépôts d'objet de récupération dans la réalisation des évaluations des risques et élaborer une stratégie et un plan d'inspection.

Réponse du ministère

3.98 [...] *le ministère collabore avec le ministère de la Sécurité publique en vue de proposer à la* Loi sur les lieux insesthétiques *des modifications qui autoriseraient le ministère à administrer un programme de délivrance de licences aux brocanteurs. Cela pourrait exiger des modifications à la loi pour améliorer l'exécution.* [Traduction.]

Recommandation

3.99 Le ministère devrait établir un comité de la conformité, conformément à ce qu'il avait prévu en septembre 2000.

Réponse du ministère

3.100 *Le comité devrait examiner les questions de conformité et de choix du moment et explorer d'autres mesures d'exécution, le cas échéant. Le comité devait aussi constituer un moyen de veiller à ce que les secteurs d'exécution soient au courant de l'état des situations de non-conformité. Le comité n'a pas été établi. Le ministère examinera le concept d'un comité de la conformité et le rôle d'un coordonnateur de la conformité.* [Traduction.]

Conclusion

3.101 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que le ministère ait une directive d'observation et d'exécution utile, il n'a pas de procédures uniformes pour la réalisation et la documentation des inspections. Le manque d'uniformité du ministère dans la documentation des inspections restreint l'utilité de l'information obtenue et du travail réalisé. Nos contrôles par sondages révèlent que les inspections sont faites de manière efficiente et efficace dans certains secteurs, mais pas dans d'autres.

Utilisation des résultats d'inspection

3.102 Notre quatrième critère est le suivant :

Les résultats d'inspection devraient servir à mesurer la conformité aux mesures législatives et contribuer aux mesures d'exécution.

3.103 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information visant à répondre aux questions suivantes :

- Les méthodes suivies pour la délivrance des licences, permis, agréments, etc., intègrent-elles les résultats d'inspection?
- Quelles sont les conséquences de la non-conformité?
- Lorsque la conformité ne peut être atteinte, des informations complètes et exactes sont-elles fournies à la Direction de l'exécution pour que des mesures soient prises?

Les méthodes suivies pour la délivrance des licences, permis, agréments, etc., intègrent-elles les résultats d'inspection?

3.104 Dans certains programmes, la méthode de délivrance d'une licence ou d'un agrément n'intègre pas les résultats d'inspection. Par exemple, la délivrance des licences visant les installations de stockage des produits pétroliers est une tâche administrative indépendante de l'inspection. Une inspection n'est ni exigée avant la délivrance de la première licence, ni pour le renouvellement annuel de la licence. Lorsqu'un inspecteur régional de l'environnement procède à l'inspection d'une installation de stockage de produits pétroliers, il n'y a aucun mécanisme de rapport en vigueur pour informer la personne responsable de la délivrance des licences. Un second exemple concerne la délivrance des agréments par la Direction des agréments. Bien que, dans le cadre du renouvellement d'un agrément, les commentaires du bureau régional soient obtenus, il est surprenant de constater que ce renouvellement n'est pas lié à une inspection positive préalable.

3.105 Les systèmes actuels de gestion de l'information ne soutiennent pas l'intégration des fonctions de délivrance des licences et d'inspection. Bien que certaines des méthodes de délivrance des agréments et des licences s'appuient sur des systèmes d'information automatisés, les inspections réalisées sont toutes documentées à la main. De plus, les systèmes d'information automatisés en place sont des systèmes indépendants pour chaque programme, par exemple les pesticides, le stockage et la manutention des produits pétroliers, les agréments et l'exécution. Par ailleurs, certains programmes à la Direction de l'intendance font l'objet d'une tenue de livres manuelle. Si l'information ne peut être facilement partagée entre les fonctions de délivrance des agréments et des licences, l'intégration s'avère alors difficile.

3.106 Le manque d'uniformité actuel dans la documentation des inspections ne favorise pas l'intégration de la fonction d'inspection avec la délivrance des licences et des agréments. À notre avis, ces fonctions devraient être intégrées. Au cours des processus de délivrance des

licences et des agréments, plusieurs étapes se prêteraient à une inspection. Ainsi, une inspection pourrait avoir lieu avant la délivrance initiale de l'agrément ou de la licence, afin de déterminer la probabilité de conformité. Une inspection pourrait avoir lieu durant la période visée par l'agrément ou la licence afin de surveiller la conformité. Enfin, une inspection pourrait avoir lieu peu de temps après l'expiration d'un agrément ou d'une licence pour vérifier si les activités ont cessé. Nous ne prétendons pas qu'une inspection doive être faite à toutes ces étapes; il s'agit plutôt de possibilités d'inspection.

Quelles sont les conséquences de la non-conformité?

3.107 Un mécanisme d'exécution des mesures législatives est établi et documenté dans la directive du ministère intitulée *Politique d'observation et d'exécution*. Cette directive propose plusieurs mesures qui peuvent être prises pour promouvoir la conformité. On y lit que : « Si l'inspecteur constate que le présumé contrevenant n'a pas pris toutes les mesures raisonnables pour prévenir les dommages à l'environnement, il peut entamer une ou plusieurs des mesures suivantes pour faire respecter les lois : avis; délai d'observation, décrets ministériels et injonctions. » Dans certaines situations, aucune flexibilité n'est permise et des mesures d'exécution sont prises immédiatement; sinon, le ministère a comme principe de travailler avec l'entité réglementée pour assurer la conformité dans la mesure du possible.

3.108 Les mesures législatives autorisent le ministre à appliquer la loi et énoncent certaines des conséquences des infractions, y compris le droit :

- de révoquer, d'annuler ou de suspendre une licence, un permis ou un agrément;
- d'imposer une pénalité administrative;
- d'intenter une action en justice, avec des amendes allant de 500 $ à 1 million de dollars par jour.

3.109 La Direction de l'exécution administre ces conséquences.

3.110 La plus récente réorganisation a donné à la Direction de l'exécution une identité propre. La direction est chargée de faire enquête sur les infractions liées à l'environnement et d'intenter des poursuites en justice le cas échéant. Un mécanisme fait en sorte que, lorsqu'un inspecteur détermine qu'une entité réglementée refuse de se conformer aux mesures législatives, le dossier peut être renvoyé à la Direction de l'exécution.

Lorsque la conformité ne peut être atteinte, des informations complètes et exactes sont-elles fournies à la Direction de l'exécution pour que des mesures soient prises?

3.111 Nous avons été satisfaits de constater que le ministère a un processus visant l'exécution des mesures législatives, assorti de conséquences en cas de non-conformité; toutefois, le processus d'exécution n'est pas toujours appliqué lorsqu'il le devrait. Lorsque la conformité n'est pas atteinte, l'information n'est pas toujours fournie à la Direction de l'exécution pour que des mesures soient prises.

3.112 Nos observations montrent que le processus est parfois suivi, mais il est arrivé aussi que des incidents connus de non-conformité n'aient pas suites. Nous avons examiné des dossiers pour lesquels de l'information a été fournie à la Direction de l'exécution en vue de mesures, y compris un dossier provenant de notre échantillon de 15 dossiers d'inspection. Cependant, les observations qui suivent montrent que les incidents connus de non-conformité n'ont pas toujours de suites.

- Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2001, on comptait 387 (soit 14 %) installations de stockage de produits pétroliers non titulaires d'une licence. À notre avis, une liste de ces installations devrait être fournie à la Direction de l'exécution, ce qui n'a pas été fait.

- Nous avons pris connaissance d'une inspection faite par la Direction des agréments en août 2000 qui a donné lieu à l'observation suivante : l'entité enfreint les conditions de son agrément, car il continue à laver les camions avec des produits pétroliers. Le dossier ne contient aucune documentation de suivi de la situation, et le cas n'a pas été transmis à la Direction de l'exécution. La Direction des agréments a confirmé que la situation n'avait pas été correctement traitée.

3.113 Depuis 1991, le nombre de cas traités chaque année par la Direction de l'exécution varie entre 66 et 122. Ces chiffres nous semblent peu élevés, et la direction a confirmé qu'elle ne reçoit probablement pas tous les cas qui devraient lui être renvoyés.

3.114 La population de l'inspection est extrêmement nombreuse. Nous avons repéré plus de 30 activités réglementées, chacune visée par quantité de normes ou de conditions assujetties à l'inspection et chacune comprenant un grand nombre d'entités réglementées devant faire l'objet d'inspections. Ainsi, on compte plus de 680 entreprises qui ont reçu un agrément d'exploitation. Chaque agrément contient plusieurs conditions particulières; une infraction à une condition pourrait donner lieu à des mesures d'exécution. Voici un deuxième exemple : il y a plus de 2 400 lieux de stockage de produits pétroliers titulaires d'une licence qui doivent respecter les nombreuses normes énoncées dans le règlement. Un troisième exemple : plus de 90 centres de remboursement titulaires d'un permis pour les récipients à boisson doivent se conformer aux règlements.

3.115 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2000, le ministère a évalué son propre rendement afin de déterminer si sa directive d'observation et d'exécution était suivie. On peut lire ce qui suit dans la conclusion du rapport : « Dans l'ensemble, la directive semble pertinente et reçoit le soutien du personnel. Dans certains secteurs de programmes, on peut considérer que les pratiques respectent pleinement

la directive énoncée. Les secteurs où les pratiques ne sont pas uniformes sont beaucoup plus nombreux. » [Traduction.]

3.116 Bien que la Direction de l'exécution ne reçoive peut-être pas tous les cas qui devraient lui être renvoyés, les cas que les inspecteurs lui transmettent sont des situations valides de non-conformité. Le gérant des enquêtes à la Direction de l'exécution nous a dit que, lorsque la conformité ne peut être atteinte, des informations complètes et exactes sont fournies à la Direction de l'exécution pour que des mesures soient prises. Il estime que 90 % des renvois donnent lieu à des mesures d'exécution.

3.117 La Direction de l'exécution est peut-être mieux placée pour s'occuper du travail concernant les lieux de stockage de produits pétroliers non titulaires d'une licence, qui est actuellement confié aux inspecteurs régionaux de l'environnement pour qu'ils assurent un suivi. Durant notre examen du règlement sur les produits pétroliers et du travail accompli par la Direction de l'assainissement, nous avons formulé les observations qui suivent au sujet des installations de stockage de produits pétroliers non titulaires d'une licence.

3.118 Le règlement sur les produits pétroliers exige ce qui suit :

- Toutes les installations de stockage de produits pétroliers dont la capacité excède 2000 litres doivent être enregistrées auprès du ministère.

- Toutes les installations de stockage de produits pétroliers doivent obtenir une licence d'utilisation. Les licences ont une durée d'un an.

- Les installations de stockage non actives doivent être mises hors service.

3.119 Selon le règlement, aucune installation de stockage ne devrait fonctionner sans licence. Les installations de stockage non actives sont censées être mises hors service ou enlevées. Si une installation de stockage fonctionne sans être titulaire d'une licence, alors le propriétaire des lieux contrevient à la loi. Si un fournisseur remplit un réservoir non visé par une licence, alors le fournisseur contrevient à la loi. L'exploitation d'une installation de stockage non titulaire d'une licence peut entraîner des mesures d'exécution à l'encontre de deux parties : le propriétaire et le fournisseur. Le tableau qui suit montre le nombre d'installations de stockage de produits pétroliers titulaires d'une licence et le pourcentage d'installations titulaires d'une licence pour les cinq dernières années. Le tableau montre que, durant la période de cinq ans allant de 1997 à 2001, il y a eu entre 207 et 407 installations de stockage non titulaires d'une licence. Durant cette période, aucun cas n'a été renvoyé à la Direction de l'exécution pour qu'elle fasse enquête sur ces installations.

Pièce 3.1
Lieux de stockage de produits pétroliers - Analyse des tendances

Exercice	Non titulaire d'une licence	Titulaire d'une licence	Pourcentage titulaire d'une licence
2000 - 2001	387	2 457	86 %
1999 - 2000	407	2 500	86 %
1998 -1999	364	2 589	88 %
1997 -1998	327	2 659	89 %
1996 -1997	207	2 783	93 %

Source : Rapports annuels
Notes : Non titulaire d'une licence : lieux enregistrés qui ne peuvent servir au stockage de produits pétroliers
Titulaire d'une licence : lieux enregistrés titulaires d'une licence valide de stockage de produits pétroliers.

3.120 Nous avons formulé les observations qui suivent au sujet du tableau :

- 14 % des lieux enregistrés n'étaient pas titulaires d'une licence en 2001, ce qui laisse entendre que l'obligation d'avoir une licence n'est pas appliquée.

- De 1997 à 2000, le pourcentage d'installations titulaires d'une licence a constamment baissé durant trois ans et est demeuré à peu près le même durant les deux dernières années. Ce glissement pourrait suggérer que l'exécution est déficiente.

- Sur les 407 lieux qui n'avaient pas de licence en 2000, les groupes classés dans les catégories présentant les risques les plus élevés (commercial, détail et en vrac) représentaient 61 %.

- Le groupe des installations non titulaires d'une licence comprend des lieux appartenant à des municipalités ou au gouvernement, ce qui laisse entendre que le ministère ne respecte pas ses propres mesures législatives.

Recommandation

3.121 Pour aider à l'exécution des mesures législatives, le ministère devrait intégrer la fonction d'inspection au processus de délivrance des licences, des permis, des agréments, etc.

Réponse du ministère

3.122 *Le ministère explore la possibilité d'établir un système d'information plus puissant et plus global à l'échelle du ministère afin d'intégrer les rapports d'incident et les questions relatives à la conformité et à l'exécution au sein du ministère.* [Traduction.]

Recommandation

3.123 Le ministère devrait établir un mécanisme de rapport des résultats d'inspection afin que les problèmes et les préoccupations courantes soient déterminés et que des mesures correctrices appropriées soient prises en temps opportun.

Réponse du ministère

3.124 *Le ministère admet qu'un tel système est nécessaire. Le ministère effectuera d'abord une analyse de rentabilité de la fonction globale de rapport au ministère afin d'établir les procédés administratifs requis, y compris les normes, les formulaires, les listes de contrôle, les rapports, etc. À la lumière des constatations de cette analyse, le ministère déterminera les options et prochaines étapes possibles.* [Traduction.]

Recommandation

3.125 Les inspections devraient contribuer davantage à l'exécution des mesures législatives. Le ministère devrait appliquer de manière systématique les activités de conformité et d'exécution prévues dans la directive.

Réponse du ministère

3.126 *Le ministère élaborera des procédures sur la non-conformité dans le cadre du manuel de directives et de procédures proposé. Un processus clairement décrit pour la réalisation et la documentation des inspections, comprenant un mécanisme de rapport complet et intégré, devrait répondre à bon nombre des points soulevés par le Bureau du vérificateur général.* [Traduction.]

Recommandation

3.127 Le ministère devrait déterminer la raison pour laquelle il existe plus de 350 installations de stockage de produits pétroliers enregistrés qui ne sont pas titulaires d'une licence et s'occuper de la question. Un processus devrait être établi pour atteindre et maintenir un taux de délivrance des licences de 100 %.

Réponse du ministère

3.128 *Le ministère s'est penché sur la question des installations de stockage de produits pétroliers non titulaires d'une licence, et une recommandation a été élaborée. Le ministère a conclu que la manière la plus efficace de traiter la question de la non-conformité passe par la délivrance de licences aux personnes et aux entreprises qui vendent et livrent des produits pétroliers.* [Traduction.]

Conclusion

3.129 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que nous soyons heureux de constater que le ministère a établi et documenté un processus visant l'exécution des mesures législatives ayant trait à l'inspection, nous avons été déçus de voir que ce processus n'est pas systématiquement suivi et que tous les cas de non-conformité ne font pas l'objet d'un suivi ou d'un renvoi à la Direction de l'exécution.

Reddition de comptes : surveillance et rapport de la fonction d'inspection

3.130 Notre cinquième critère est le suivant :

Le ministère devrait avoir des procédures pour mesurer l'efficacité de sa fonction d'inspection et en faire rapport.

3.131 Pour déterminer s'il est satisfait au critère, nous avons recueilli de l'information visant à répondre aux questions suivantes :

- Y a-t-il des indicateurs du rendement relatifs aux procédures de surveillance pour les inspecteurs et le processus d'inspection?
- Le ministère fait-il rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité des inspections?

Y a-t-il des indicateurs du rendement relatifs aux procédures de surveillance pour les inspecteurs et le processus d'inspection?

3.132 Le ministère nous a informés qu'il n'a pas d'objectifs ni d'indicateurs du rendement relatifs aux procédures de surveillance ni pour les inspecteurs, ni pour le processus d'inspection.

3.133 Nos constatations montrent aussi que le ministère ne respecte pas la directive gouvernementale qui stipule ceci : « Le rendement des employés des services publics est évalué conformément aux lignes directrices suivantes ». La ligne directrice précise que les : « employés des services publics [...] doivent recevoir un rapport écrit sur l'évaluation officielle de leur rendement, de façon constante et périodique ».

3.134 À la suite d'entrevues menées avec des membres du personnel et de l'examen de dossiers du personnel, nous avons constaté que, dans un grand nombre de cas, des évaluations du rendement des employés ne sont pas faites annuellement. Nous avons examiné les dossiers de neuf inspecteurs régionaux de l'environnement pour déterminer si une évaluation du rendement avait été faite au cours de l'année écoulée. Quatre des neuf dossiers vérifiés contenaient une évaluation récente; quatre dossiers n'en contenaient pas, et un dossier n'était pas pertinent. Nous avons aussi examiné des dossiers du personnel en vue de déterminer s'il s'y trouvait des plans de travail récents. Même si plusieurs dossiers contenaient des plans de travail, bon nombre étaient vieux, et seulement deux dossiers contenaient un plan de travail qui datait de 1999 ou moins. Nous avons aussi contrôlé par sondages les dossiers de trois inspecteurs de la Direction de l'intendance. Nous avons eu le plaisir de constater que le personnel de la Direction de l'intendance avait un plan de travail à jour et que des examens annuels du rendement étaient effectués.

3.135 Nous avons été satisfaits d'apprendre que le ministère est en voie de mettre en œuvre un système d'examen du rendement des employés. Les directeurs des directions nous ont dit avoir été informés que les employés devaient avoir un plan de travail et faire l'objet d'un examen du rendement chaque année. Nous avons examiné le nouveau Guide de la planification du travail et de l'évaluation du rendement du ministère en date d'avril 2001. À notre avis, ce document sera un guide utile pour l'ensemble du personnel.

3.136 Nous formulons une autre observation concernant la surveillance des inspections : le ministère n'a aucun moyen de suivre le nombre d'inspections réalisées ni le temps consacré aux inspections, bien que des inspecteurs individuels puissent tenir des registres. Un système de suivi du temps pourrait être utile, car il obligerait les inspecteurs à rendre compte de leur temps et permettrait de mesurer le temps consacré à la réalisation des inspections.

3.137 Nous avons observé que de nombreux résultats d'inspection ne sont pas examinés. L'examen des rapports d'inspection est important. Il permet de surveiller la cohérence du travail accompli par les différents inspecteurs et constitue une procédure globale de contrôle de la qualité. Les inspections effectuées par la Direction des agréments et par la Direction de l'intendance ne font l'objet d'aucun examen. Les directeurs régionaux passent en revue les inspections réalisées par les inspecteurs régionaux de l'environnement, mais cet examen peut avoir lieu plusieurs mois et même une année plus tard.

3.138 Le ministère a assuré une certaine surveillance du rendement. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2000, le ministère a procédé à un examen de sa directive d'observation et d'exécution. Cet examen avait pour but d'examiner les pratiques en cours et de comparer la cohérence entre ces pratiques et la directive écrite. Les énoncés qui suivent, tirés du rapport, révèlent une partie des incohérences et des problèmes que l'étude a cernés et qui sont peut-être, à notre avis, encore pertinents.

- *Dans la pratique, il arrive souvent que nous nous contentions de moins que de la conformité et que nous ne prenions pas des mesures conformément à la directive.*

- *Dans plusieurs cas, nous avons observé que nous n'appliquons pas les lois de manière uniforme pour des infractions similaires ou identiques.*

- *En apparence, il semble que des inspections aient lieu régulièrement pour vérifier la conformité. Toutefois, il ressort de façon générale que les inspections régulières des activités réglementées ont diminué au cours des dernières années, principalement en raison des charges de travail.*

- *Il existe de nombreux exemples d'infractions répétées, d'avis dont il n'a pas été tenu compte et de dossiers insatisfaisants qui n'ont donné lieu à aucune accusation.*

- *La plupart des sections n'ont pas de procédure définie qui décrit quand une situation doit passer à l'étape de l'exécution.*
  [Traduction.]

3.139 Le rapport conclut par 32 observations et recommandations formulées par le personnel durant l'examen et qui pourraient s'avérer utiles dans l'apport d'améliorations.

3.140 Bien que nous soyons satisfaits de la réalisation d'une étude interne aussi exhaustive, nous sommes déçus de voir que le ministère n'a pas donné suite aux constatations en élaborant un plan d'action pour corriger les faiblesses relevées. D'après ce que nous comprenons, le retard s'explique en partie par la fusion d'avril 2000 et la réorganisation de septembre 2000.

Le ministère fait-il rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité des inspections?

3.141 Le ministère ne fait pas rapport de manière pertinente et exacte sur l'efficacité des inspections, et aucun système n'est en place pour produire cette information.

3.142 Aucun rapport interne n'est fait sur la fonction d'inspection, et l'information conservée est insuffisante pour permettre une analyse des résultats d'inspection. Par exemple, le nombre d'inspections réalisées, le nombre d'infractions observées, le nombre d'avis délivrés et le nombre de cas renvoyés à la Direction de l'exécution ne sont pas communiqués.

3.143 Le seul rapport ayant trait aux inspections est un rapport externe, soit le rapport annuel du ministère. L'information présentée dans ce rapport se limite au nombre d'inspections réalisées dans certains programmes. Les données concernant les inspections sont difficiles à trouver, car elles sont dispersées à travers le rapport annuel et présentées à même les autres activités réalisées par les directions. La directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial fournit des précisions sur le genre d'information qui devrait être présenté.

3.144 Le mandat du ministère est décrit en partie ainsi dans un document sur la structure organisationnelle daté de septembre 2000 : faire rapport au public sur le rendement en matière de conformité pour assurer l'observation et l'exécution efficaces des lois et des règlements sur l'environnement. Or, il n'est pas fait rapport de cette information. En l'absence d'une documentation uniformisée pour les inspections, il est très difficile d'assurer tout suivi, tout rapport et toute surveillance.

Recommandation

3.145 Afin de se conformer à la directive gouvernementale, le ministère devrait poursuivre sa mise en œuvre du système d'examen du rendement des employés.

Réponse du ministère

3.146 *Un examen du système d'évaluation du rendement des employés de 2001 montre que 82 % des employés du ministère ont fait l'objet d'une évaluation récente. Le ministère continuera à utiliser son système d'évaluation du rendement des employés, intégré au processus de planification du travail, pour surveiller et évaluer le travail des inspecteurs.* [Traduction.]

Recommandation

3.147 Le ministère devrait passer en revue son rapport sur la directive d'observation et d'exécution et les pratiques à cet égard pour déterminer si les constatations et les recommandations sont toujours pertinentes, décider des mesures à prendre et établir un plan de mise en œuvre.

Réponse du ministère

3.148 *Les constatations du rapport en question seront examinées lorsque le ministère fera une évaluation générale de la directive.* [Traduction.]

Recommandation

3.149 Le ministère devrait établir des indicateurs du rendement et des procédures de surveillance pour l'évaluation et le rapport de la conformité aux mesures législatives.

Réponse du ministère

3.150 *Le ministère est d'accord avec la recommandation et établira un processus pour l'évaluation et le rapport de la conformité aux mesures législatives, et de la fonction d'inspection en particulier. Des indicateurs du rendement seront établis comme éléments de cette stratégie d'évaluation.* [Traduction.]

Conclusion

3.151 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère n'a pas de procédures en vigueur pour mesurer l'efficacité de la fonction d'inspection et en faire rapport.

Réponse du ministère

3.152 En plus de commenter chaque recommandation, le ministère a fait les observations générales suivantes :

> *Le rapport de vérification sur les inspections environnementales préparé par le Bureau du vérificateur général porte sur les inspections, qui est une activité parmi plusieurs servant à évaluer la conformité aux mesures législatives sur l'environnement. L'examen des recommandations du rapport du vérificateur général a fait ressortir deux points :*
>
> - *La fonction d'inspection est intégrée à de nombreuses autres activités en vue d'assurer la conformité. Pour répondre aux préoccupations du Bureau du vérificateur général, il est nécessaire d'élaborer une directive révisée sur la conformité et l'exécution. Voilà qui offrirait une base pour assurer l'uniformité et une coordination efficace de toutes les activités, y compris les inspections, par toutes les unités du ministère.*
>
> - *Suivant l'élaboration d'une directive révisée, le ministère mettra par écrit un ensemble clair de procédures et de pratiques compatibles avec la directive, ce qui nous permettra de répondre de manière complète et intégrée à nos engagements à l'égard du Bureau du vérificateur général.* [Traduction.]

Chapitre 4
Ministère des Finances
Gouverne des régimes de retraite

Contenu

Contexte 67
Étendue 67
Résumé des résultats 68
Structure de gouverne 69
Régime de pension de retraite dans les services publics 72
Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services 84

Ministère des Finances
Gouverne des régimes de retraite

Contexte

4.1 Environ 40 600 employés cotisent à onze régimes de retraite provinciaux, qui versent par ailleurs des prestations de retraite à quelque 18 100 personnes. Les prestations de retraite versées au titre des régimes pour l'exercice 2000-2001 ont atteint un total de 286,5 millions de dollars. Au cours l'exercice, les employés ont versé aux régimes 86,3 millions, et le gouvernement, 93,3 millions. En fin d'exercice, les régimes du gouvernement avaient des placements de plus de 6 milliards de dollars.

4.2 Notre rapport de 2000 a consacré un chapitre aux structures de gouverne et de reddition de comptes en place pour quatre des régimes de retraite. Le chapitre relevait cinq secteurs de responsabilité des régimes de retraite : conformité, capitalisation du régime, gestion de l'actif, administration des prestations et communication.

4.3 Nous reconnaissons que notre travail dans le domaine de la gouverne et de la reddition de comptes des régimes de retraite a lieu à un moment où le secteur des régimes de retraite est en pleine période d'évolution et de maturation. Ce n'est qu'en 1998, il y a quatre ans, que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a publié un rapport dans lequel il formulait des recommandations importantes concernant la gouverne des régimes de retraite au Canada. Nous espérons que notre travail contribuera à accroître la sensibilisation des fiduciaires et des préposés à la gouverne du secteur public à l'importance et à la valeur de bonnes pratiques de gouverne.

Étendue

4.4 Parmi les cinq secteurs de responsabilités des régimes de retraite, nous avons choisi de vérifier la gestion de l'actif. C'est l'importance de la gestion de l'actif pour la survie à long terme d'un régime de retraite qui nous a menés à cette décision.

4.5 Plusieurs règles pratiques largement suivies dans le secteur des régimes de retraite insistent sur l'importance de la gestion de l'actif pour la santé financière du régime. En voici des exemples :

- 80 % de chaque dollar de pension provient des revenus de placement;
- une hausse de 1 % des revenus du régime de retraite abaisse de 15 % les cotisations obligatoires;

- les décisions relatives à la composition de l'actif représentent entre 80 % et 90 % de l'écart dans le rendement des placements.

4.6 La présente vérification examine la gestion de l'actif du point de vue du Régime de pension de retraite dans les services publics (régime des services publics) et du Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services des districts scolaires du Nouveau-Brunswick (régime des manœuvres, hommes de métier et de services). Nous avons retenu ces deux régimes à titre d'exemples, l'un d'un régime établi par une loi (le régime des services publics) et l'autre, d'un régime établi dans une convention collective (le régime des manœuvres, hommes de métier et de services). Nous voulions aussi examiner un régime dont le gestionnaire des placements est la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick (le régime des services publics) et un régime qui fait appel à des gestionnaires de placements externes (le régime des manœuvres, hommes de métier et de services).

4.7 Notre objectif pour ce projet était le suivant :

Déterminer si les préposés à la gouverne des régimes de retraite ont établi des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité des activités de gestion de l'actif et en faire rapport.

4.8 Le terme « activités de gestion de l'actif » touche à plusieurs domaines. Nous avons élaboré cinq critères que nous utilisons comme repères dans chacun de ces domaines pour nous aider à déterminer si l'objectif de vérification a été atteint. Pour nous assurer que l'objet de la vérification suscitait un consensus, nous avons discuté des critères avec le personnel de l'entité vérifiée.

4.9 Nos observations sont organisées autour de cinq critères. Nous consacrons aussi une section à la structure de gouverne des régimes de retraite en raison de son importance fondamentale pour la gestion de l'actif.

Résumé des résultats

4.10 L'identité du préposé à la gouverne du Régime de pension de retraite dans les services publics et du Régime de pension à l'intention du groupe Manoeuvres, hommes de métier et de services devrait être officiellement reconnue. Les fonctions et les responsabilités du préposé à la gouverne devraient être clairement établies dans la documentation du régime de retraite.

Régime de pension de retraite dans les services publics

4.11 Le rôle du préposé à la gouverne dans la préparation et l'approbation de la politique de placement n'est pas officiel, ce qui accroît le risque que le rôle du préposé à la gouverne ne soit pas rempli.

4.12 Aucune méthode officielle n'est suivie pour assurer la surveillance du rendement du fiduciaire, la Société de gestion des

placements du Nouveau-Brunswick (la Société de gestion). Cependant, la Société de gestion surveille de manière adéquate son personnel de gestion des placements et les gestionnaires des placements externes pour s'assurer de la conformité aux politiques de placement applicables.

4.13 À l'heure actuelle, un certain nombre de rapports sont publiés annuellement au sujet du régime des services publics. Toutefois, il n'y a pas de rapport annuel qui fournit aux lecteurs de l'information permettant de comprendre le régime et d'évaluer son rendement.

Régime de pension à l'intention du groupe Manoeuvres, hommes de métier et de services

4.14 La Division de la trésorerie n'a pas de procédures en vigueur pour assurer un examen efficace des politiques de placement sur une base annuelle.

4.15 Bien que nous ayons constaté des pratiques exemplaires en usage dans la sélection des gestionnaires des placements, nous relevons aussi la nécessité de clarifier les rôles, d'officialiser les pratiques et, dans certains cas, d'améliorer des pratiques.

4.16 Il y a en vigueur un certain nombre de directives et de pratiques qui contribuent à faire en sorte qu'un processus fiable permet de surveiller et d'évaluer les gestionnaires et d'assurer la conformité à la politique de placement. Ce qu'il faut en revanche, ce sont des directives par écrit et, dans certains cas, l'amélioration des processus.

4.17 Il n'y a pas de rapport annuel fournissant aux lecteurs de l'information qui leur permettrait de comprendre le régime de retraite et d'en évaluer le rendement.

Structure de gouverne

4.18 Dans le contexte des régimes de retraite, la gouverne est définie comme « le processus et la structure suivis pour orienter et gérer l'exploitation du régime de retraite dans le but de réaliser la mission ou l'objectif énoncé ». La personne ou l'organisme ayant le plus grand pouvoir de décision sur la gouverne du régime, conformément aux modalités du régime ou aux mesures législatives applicables, est considéré comme le préposé à la gouverne du régime.

4.19 À l'amorce de notre travail sur la gouverne des régimes de retraite (voir le chapitre 5 de notre rapport de 2000), l'un des premiers défis consistait à déterminer qui était le préposé à la gouverne du régime des services publics et du régime des manœuvres, hommes de métier et de services.

4.20 Il est très important de clairement définir qui est le préposé à la gouverne, car ce dernier est l'ultime responsable du rendement du régime de retraite. La gestion de l'actif est un élément crucial de la

responsabilité du préposé à la gouverne, mais pas le seul. C'est le préposé à la gouverne qui est censé prendre les devants et être proactif pour :

- veiller à ce que le régime ait une mission ou un objectif énoncé qui est communiqué à tous les participants au régime;
- veiller à ce que le régime précise les rôles et les responsabilités du préposé à la gouverne et de l'administrateur du régime;
- veiller à ce que les parties responsables de chacune des composantes clés du régime de retraite, y compris la gestion de l'actif, soient clairement définies et visées par un mandat;
- veiller à ce que des mesures du rendement claires et objectives soient établies pour chaque composante clé du régime de retraite;
- veiller à ce qu'un processus soit établi pour évaluer l'atteinte du rendement de toutes les composantes du régime de retraite;
- veiller à ce que les responsables de la gouverne du régime reçoivent la formation et l'orientation nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités;
- veiller à ce que des mécanismes et des critères permettant d'évaluer périodiquement la gouverne du régime soient en vigueur.

4.21 En ce qui concerne la gestion de l'actif, le préposé à la gouverne devrait approuver les objectifs stratégiques et les cibles de rendement les plus cruciaux. Nous nous attendrions à ce qui suit de la part du préposé à la gouverne :

- approuver les décisions relatives aux politiques de placement, par exemple l'établissement de repères dans des domaines tels que les taux de rendement, la tolérance à l'égard du risque et la composition de l'actif;
- donner son approbation définitive aux politiques de placement;
- veiller à ce que les politiques et les objectifs de placement demeurent à jour;
- s'assurer que les critères de sélection des gestionnaires des placements sont clairement établis et respectés;
- surveiller et évaluer le rendement du ou des gestionnaires des placements et prendre des mesures lorsque les cibles ne sont pas atteintes;
- évaluer le rendement du régime de retraite et faire rapport sur les résultats aux participants et au promoteur du régime.

4.22 Pour favoriser de bonnes pratiques de gouverne, il est important que l'identité ainsi que les fonctions et responsabilités du préposé à la gouverne du régime de retraite soient clairement communiquées. Ainsi, on s'assure que toutes les parties connaissent bien le rôle du préposé à la gouverne du régime et aussi que le préposé à la gouverne connaît les attentes à son égard et sait que son rendement peut être évalué.

Préposé à la gouverne du Régime de pension de retraite dans les services publics

4.23 La *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* ne définit pas explicitement ni le préposé à la gouverne, ni les fonctions et les responsabilités du préposé à la gouverne. Nous avons examiné la documentation qui a été mise à notre disposition et conclu, dans notre rapport de 2000, que le préposé à la gouverne du Régime de pension de retraite dans les services publics est le ministre des Finances, à titre de président du Conseil de gestion. Nous avions alors rencontré le sous-ministre des Finances et ses responsables, qui s'étaient dit d'accord avec notre conclusion.

4.24 Il est nécessaire d'établir une distinction entre les responsabilités de gestion de l'actif de la caisse fiduciaire de retraite de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick et la responsabilité globale du préposé à la gouverne à l'égard du régime de retraite. Il est clair que la Société de gestion est chargée de gérer l'actif de la caisse fiduciaire de retraite, comme il est énoncé dans la loi qui la constitue; on y lit que la société doit agir à titre de fiduciaire de la caisse de retraite. Le rôle du préposé à la gouverne du régime est toutefois plus large. Il comprend la responsabilité finale de la gestion de l'actif ainsi que les nombreuses autres responsabilités décrites précédemment.

Recommandation

4.25 L'identité du préposé à la gouverne du Régime de pension de retraite dans les services publics devrait être officiellement reconnue. Les fonctions et les responsabilités devraient être clairement établies dans la documentation du régime de retraite.

Préposé à la gouverne du Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services

4.26 Après avoir examiné différents documents et tenu des discussions avec des responsables du ministère des Finances, nous en sommes venus à la conclusion que le préposé à la gouverne du Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services des districts scolaires du Nouveau-Brunswick est le Conseil de gestion.

4.27 Les documents examinés montrent aussi que le Conseil de gestion est le fiduciaire de l'actif du régime de retraite. La formulation des lettres d'entente avec les conseillers en placement appuie cette conclusion.

4.28 Après avoir établi que le Conseil de gestion est le préposé à la gouverne et le fiduciaire, la question manquait encore de clarté. Ainsi, un avis juridique daté du 5 novembre 1998 précise qu'il n'est pas explicitement énoncé que le Conseil de gestion du gouvernement du

Nouveau-Brunswick est le fiduciaire de la caisse de retraite, ce qui soulève des questions relatives à la responsabilité pour les promoteurs du régime de retraite, le Conseil de gestion du gouvernement du Nouveau-Brunswick; l'avis ajoute que la relation entre le comité des pensions, le syndicat et le Conseil de gestion dans toutes ses capacités n'est pas claire. Le document du régime ne nomme pas le Conseil de gestion ni à titre de préposé à la gouverne du régime de retraite, ni à titre de fiduciaire de l'actif du régime de retraite.

Recommandation

4.29 L'identité du préposé à la gouverne du Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services devrait être officiellement reconnue. Les fonctions et les responsabilités devraient être clairement établies dans la documentation du régime de retraite.

Régime de pension de retraite dans les services publics

Introduction

4.30 La *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* établit un régime de retraite à prestations déterminées dont le promoteur est le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Au 31 mars 2001, il y avait plus de 18 200 participants actifs, 8 600 pensionnés et un actif d'une valeur marchande d'environ 2,96 milliards de dollars. Le Régime de pension de retraite dans les services publics est le plus important des onze régimes de retraite provinciaux.

4.31 La Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick est le fiduciaire et le gestionnaire des placements de la caisse de retraite dans les services publics, ainsi que de la caisse de retraite des enseignants et de la caisse de retraite des juges. Une loi de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a nommé la Société de gestion des placements comme fiduciaire le 11 mars 1996, et la société a assumé la responsabilité de la gestion de l'actif des caisses le 1er avril 1996.

4.32 Le 1er avril 1998, l'actif des caisses a été transféré à des fonds en fiducie à participation unitaire établis par la Société de gestion des placements. Au 31 mars 2001, il y avait 12 fonds en fiducie à participation unitaire, chacune ayant un mandat particulier en matière de placements. La caisse de retraite dans les services publics détient des unités dans chacun des 12 fonds en fiducie à participation unitaire, conformément à la politique de placement établie par la Société de gestion des placements pour la caisse de retraite dans les services publics. Quatre des fonds en fiducie à participation unitaire ont des gestionnaires de placements externes, tandis que les huit autres fonds sont gérés par le personnel de la société.

Des politiques de placement devraient exister

4.33 Notre premier critère est le suivant :

Des politiques et des objectifs de placement appropriés devraient être préparés et approuvés.

4.34 Une caisse de retraite a seulement deux sources de revenus, soit les revenus de placements et les cotisations des participants au régime et

du promoteur. Comme nous le mentionnions, une règle pratique largement appliquée est la suivante : une hausse de 1 % des revenus du régime de retraite abaisse de 15 % les cotisations obligatoires. Voilà qui souligne l'importance d'avoir de bonnes politiques de placement pour le préposé à la gouverne du régime, le promoteur du régime, les employés qui cotisent au régime et les personnes qui reçoivent des prestations de retraite.

4.35 Nous avons examiné les pratiques exemplaires du secteur ainsi que la *Loi sur les prestations de pension* pour nous aider à établir une base servant à définir ce que sont des politiques de placement appropriées. La loi vise les personnes employées par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, mais elle ne lie pas la Couronne, ce qui fait que le régime de retraite dans les services publics n'a pas d'obligations en vertu de cette loi. Malgré cela, la loi est considérée comme un point de repère utile. Les résultats de notre examen sont les suivants.

4.36 Les politiques de placement devraient :

- faire l'objet de procédures écrites qui définissent les responsabilités et les obligations redditionnelles des gestionnaires des placements;
- établir clairement quels sont les processus de rapport et d'examen que suivra le régime, y compris la manière dont le rendement sera mesuré et communiqué;
- documenter les attentes du régime en matière de rendement et la tolérance à l'égard du risque;
- être approuvées par le préposé à la gouverne du régime;
- être compatibles avec les objectifs de la caisse de retraite et la nature des obligations financières du régime;
- faire en sorte que la possibilité de modifications du régime et d'événements imprévus, par exemple les changements radicaux sur les marchés économiques, soit prévue dans la politique.

Rôle du préposé à la gouverne dans l'approbation des politiques de placement

4.37 Comme nous l'expliquions, le rôle du préposé à la gouverne à l'égard d'un régime de retraite est crucial. Le préposé à la gouverne est l'ultime responsable de tous les aspects des activités du régime de retraite.

4.38 Durant l'établissement du taux réel de rendement à long terme pour la politique de placement, les responsables de la Société de gestion ont rencontré le préposé à la gouverne et d'autres responsables du ministère des Finances pour obtenir leurs vues sur des questions qui ont contribué à déterminer une stratégie appropriée en matière d'affectation de l'actif et la tolérance du promoteur à l'égard du risque.

4.39 Par ailleurs, le préposé à la gouverne a eu chaque année des rencontres officieuses avec la Société de gestion pour discuter de

questions relatives à la gestion de l'actif. Le sous-ministre des Finances est membre du conseil d'administration et donc exposé régulièrement aux activités du conseil.

4.40 Toutefois, le préposé à la gouverne du régime n'a pas approuvé officiellement la politique de placement.

Examen de la politique de placement visant la caisse de retraite dans les services publics

4.41 Nous avons examiné la politique de placement en vigueur pour la caisse de retraite dans les services publics datée du 1er avril 2001, dans l'optique de sa conformité à la *Loi sur la Société de gestion des placements* et aux pratiques exemplaires du secteur.

Conformité à la *Loi sur la Société de gestion des placements*

4.42 C'est la *Loi sur la Société de gestion des placements* qui établit les responsabilités de la Société de gestion à l'égard de l'administration des politiques de placement. La loi précise les exigences des politiques et déclare ceci : « La déclaration de politiques et principes directeurs de placement doit [...] décrire le but et les objectifs du fonds ou du fonds commun de placement, les devoirs des personnes responsables de la gestion et de l'administration du fonds ou du fonds commun de placement et la manière selon laquelle les placements doivent être examinés et effectués. »

4.43 Notre examen a révélé que la Société de gestion respecte la *Loi sur la Société de gestion des placements* en ce qui concerne les exigences relatives au contenu de ses politiques de placement.

Pratiques exemplaires du secteur

4.44 Nous avons conclu que, si on les compare aux pratiques exemplaires du secteur, les politiques sont appropriées sauf dans un cas, soit le lien entre le but du régime et l'objectif de la politique de placement.

4.45 La politique de placement du régime, documentée par le fiduciaire (la Société de gestion), précise que

> *les objectifs qui suivent devraient former la base de la politique de placement de la caisse de retraite dans les services publics :*
>
> *maximiser le rendement des placements;*
>
> *protéger l'actif accumulé.* [Traduction.]

4.46 Il est également déclaré dans la politique de placement que : « l'un des objectifs de la société est d'offrir un taux de rendement réel à long terme supérieur à l'hypothèse utilisée pour l'évaluation actuarielle la plus récente, qui est de 4,0 %. » [Traduction.]

4.47 La *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* n'énonce pas un but ou une mission pour le régime de retraite. Un énoncé de but est inclus dans les livrets et les brochures à l'intention des

employés : assurer une sécurité financière aux participants au régime. Cependant, le ministère des Finances a déclaré que ce libellé ne rend pas correctement compte du but du régime. Il s'ensuit, puisqu'il n'y a pas de but approprié pour le régime, qu'il est impossible d'établir un lien avec l'objectif de la politique de placement.

Recommandations

4.48 Le préposé à la gouverne n'a jamais officiellement approuvé la politique de placement, et nous avons recommandé que l'approbation requise soit obtenue.

4.49 Nous avons recommandé qu'il y ait un but ou une mission documenté pour le régime de retraite. Nous avons aussi recommandé qu'il y ait un lien clair entre le but du régime de retraite et l'objectif établi par la Société de gestion pour le taux de rendement réel à long terme dans la politique de placement de la caisse.

Conclusion

4.50 De façon générale, il est partiellement satisfait au critère. Le rôle du préposé à la gouverne dans la préparation et l'approbation de la politique de placement n'est pas officiel, ce qui accroît le risque que le rôle du préposé à la gouverne ne soit pas rempli. En ce qui concerne les responsabilités de la Société de gestion, il est satisfait au critère.

Les politiques de placement devraient être régulièrement revues

4.51 Notre deuxième critère est le suivant :

Les politiques et les objectifs de placement devraient être revus régulièrement et mis à jour au besoin.

4.52 Une fois qu'une politique de placement appropriée est préparée et approuvée, il est important de mettre la politique périodiquement à jour pour assurer sa pertinence continue lorsque les conditions changent. La Société de gestion a la responsabilité d'élaborer la politique et de la tenir à jour.

4.53 Notre vérification a révélé que le dernier examen de la politique de placement par la Société de gestion a eu lieu, comme il est exigé, dans l'année qui a suivi une évaluation de la capitalisation. La politique de placement la plus récente est datée du 1er avril 2001, tandis que la dernière évaluation actuarielle de la capitalisation est datée du 1er avril 2000. De plus, on nous a informés que la Société de gestion a aussi l'habitude d'examiner annuellement la nécessité d'un examen de la politique de placement et fait des mises à jour au besoin.

4.54 Rien dans les mesures législatives n'oblige le préposé à la gouverne du régime à participer à un examen et à une mise à jour périodiques de la politique de placement. De plus, le préposé à la gouverne ne suit aucune pratique officielle à cet égard.

4.55 Depuis un certain temps, le ministère des Finances a recours au « comité d'évaluation actuarielle » pour formuler des recommandations ayant trait aux évaluations actuarielles des régimes de retraite. Ce

comité est composé de sept employés cadres et fait rapport au ministre des Finances.

4.56 Le mandat du comité est établi depuis octobre 1996. En voici quelques aspects clés :

- recommander un mandat approprié pour les évaluations actuarielles, fondé sur les objectifs de l'évaluation actuarielle;
- recommander les méthodes et les hypothèses actuarielles sur lesquelles l'évaluation doit se fonder;
- recevoir le rapport d'évaluation des actuaires et formuler des recommandations fondées sur ce rapport.

4.57 Nous avons examiné les procès-verbaux des réunions du comité en remontant jusqu'en octobre 1996. Nous avons constaté que, à une occasion, le comité a consacré du temps à l'examen des répercussions que différentes hypothèses concernant le taux de rendement auraient sur le régime de retraite. Ce genre d'information offre la possibilité de mettre sur le même pied le risque de placement et les taux de rendement et d'examiner les répercussions de ce risque sur les taux attendus.

4.58 Si de telles analyses étaient plus fréquentes et que les résultats étaient mis à la disposition du préposé à la gouverne du régime, ce dernier serait alors beaucoup mieux placé pour discuter et approuver les modifications à la politique de placement lorsqu'il est prié de le faire.

4.59 La Société de gestion nous a informés que, dans le cadre de la procédure habituelle de mise à jour de la politique de placement, elle sollicite l'apport du ministre des Finances au sujet de la tolérance du promoteur à l'égard du risque. Cette communication avec le préposé à la gouverne du régime est un aspect important du processus suivi lorsque des modifications sont envisagées à la politique de placement.

4.60 Par ailleurs, il est important que des communications aient lieu entre la Société de gestion et le préposé à la gouverne du régime concernant la position de ce dernier sur des questions ayant trait à la capitalisation du régime. Ainsi, il serait utile que le préposé à la gouverne explique les modifications apportées au montant ou au choix du moment des cotisations, les modifications prévues aux prestations et la manière dont les excédents ou les déficits doivent être traités. Il s'agit dans tous les cas de facteurs dont il devrait être tenu compte dans la détermination de la stratégie globale de placement.

4.61 Nous croyons qu'un processus officiel devrait être établi et documenté dans la politique de placement pour assurer la participation du préposé à la gouverne du régime à une discussion productive avec les représentants de la Société de gestion sur des questions telles que les vues du préposé à la gouverne sur la capitalisation du régime et la

tolérance à l'égard du risque. Suivant une communication appropriée entre les parties, il devrait être fait en sorte que l'approbation du préposé à la gouverne du régime soit reçue. Bien que le préposé à la gouverne et la Société de gestion doivent décider des modifications à la politique qui nécessitent l'approbation du préposé à la gouverne, nous pensons que, au minimum, l'approbation devrait être obtenue pour les politiques (p. ex., catégories d'actif et pourcentages d'affectation) qui sont cruciales pour le rendement de la caisse.

Recommandation

4.62 Nous avons recommandé que la politique de placement comprenne l'obligation d'une communication appropriée avec le préposé à la gouverne du régime lorsque des modifications à la politique de placement sont préparées.

Réponse de la Société de gestion des placements

4.63 *La Société de gestion des placements communique périodiquement avec le promoteur du régime au sujet des examens de la composition de l'actif du régime. Le conseil de la Société de gestion considère qu'il est important d'intégrer les vues du promoteur à la prise de telles décisions. Le conseil considérerait aussi les politiques de financement du régime élaborées par le promoteur comme de l'information utile à prendre en compte dans la prise de ses décisions.*

4.64 *Même si nous ne considérons pas les communications avec le promoteur du régime comme un point pertinent de la politique de placement, de telles communications sont pratique courante, comme en témoigne le plan opérationnel de la Société de gestion.*

4.65 *Nous tenons également à souligner que l'une des raisons pour lesquelles le sous-ministre des Finances siège au conseil est pour veiller à ce que le promoteur du régime soit au courant des questions concernant les politiques de placement, des résultats de placement ainsi que de toute autre information importante. Nous fournissons de la documentation aux membres du conseil avant la tenue des réunions, ainsi qu'un procès-verbal de toutes les décisions. À notre avis, cela répond aux exigences de la recommandation.* [Traduction.]

Recommandations

4.66 Nous avons recommandé que le rôle du préposé à la gouverne du régime soit officialisé pour faire en sorte que l'approbation du préposé à la gouverne soit requise pour certaines modifications à la politique de placement (p. ex., catégories d'actif et pourcentages d'affectation).

4.67 Nous avons recommandé que le préposé à la gouverne ait recours au comité d'évaluation actuarielle pour obtenir de l'information pouvant servir à prendre des décisions éclairées sur la politique de placement du régime.

Réponse du ministère

4.68 *Au moment où la mesure législative sur la Société de gestion de placements du Nouveau-Brunswick a été rédigée en 1994, le concept de préposé à la gouverne n'était pas bien établi.*

4.69 *Comme le ministre est chargé de veiller à ce que toutes les prestations soient payées, le ministère convient qu'il est nécessaire d'établir des mécanismes pour veiller à ce que la Société de gestion élabore une politique de placement appropriée qui tient compte de la tolérance de la province à l'égard du risque, y compris les considérations financières et comptables. Le ministère verra comment de telles mesures peuvent être prises en collaboration avec la Société de gestion. Il se peut que certaines questions relatives aux politiques et à la mise en œuvre prennent un certain temps à régler.* [Traduction.]

Conclusion

4.70 Des procédures officieuses sont en vigueur pour faire intervenir le préposé à la gouverne du régime dans l'examen et la mise en jour de la politique de placement. La Société de gestion a des procédures en vigueur pour assurer le maintien à jour des politiques de placement. Toutefois, comme le rôle du préposé à la gouverne du régime n'est pas établi d'une manière officielle de façon à assurer une participation continue à l'examen et à la mise à jour de la politique de placement, nous concluons qu'il n'est que partiellement satisfait au critère.

Sélection des gestionnaires des placements

4.71 Notre troisième critère est le suivant :

Des critères de sélection des gestionnaires des placements devraient être clairement établis et respectés.

4.72 Choisir le gestionnaire des placements le plus approprié pour prendre les décisions de placement est un aspect important de la gestion de l'actif. Le processus de sélection exige la mise en place d'une méthode efficace pour guider la décision de faire appel à des gestionnaires externes, et pour choisir parmi plusieurs gestionnaires.

4.73 La *Loi sur la pension de retraite dans les services publics* nomme la Société de gestion comme fiduciaire des caisses de retraite et elle ordonne que l'argent des caisses soit placé conformément à la *Loi sur les fiduciaires*. Les mesures législatives exigent que la Société de gestion élabore un énoncé des politiques et des directives de placement et qu'elle y adhère. Elles permettent aussi à la Société de gestion de conclure des ententes avec d'autres parties, qui peuvent agir comme fiduciaires ou fournir des conseils en matière de placement ou d'autres services.

4.74 Étant donné les responsabilités que les mesures législatives confèrent à la Société de gestion, le préposé à la gouverne du régime n'a aucun rôle à jouer dans la sélection du gestionnaire des placements de la caisse. Comme la Société de gestion est, de plus, autorisée à embaucher des gestionnaires de placements externes, le préposé à la gouverne du régime n'a aucune responsabilité directe dans ce processus.

4.75 Au 31 mars 2001, moins de 5 % des placements de la caisse étaient confiés à des gestionnaires de placements externes. Le reste était géré par la Société de gestion.

4.76 Jusqu'à présent, la Société de gestion a mené trois campagnes de recrutement pour trouver des gestionnaires externes. Après l'expérience du premier recrutement, la Société de gestion a élaboré une méthode pour la sélection des gestionnaires de placements externes. Le conseil d'administration de la Société de gestion a par la suite approuvé cette méthode à titre de directive visant la sélection des vendeurs principaux.

4.77 Nous avons examiné la documentation au dossier afin d'établir s'il y avait conformité à la méthode approuvée par le conseil d'administration. Nous concluons que la Société de gestion a respecté la méthode approuvée pour la sélection des gestionnaires de placements externes.

Conclusion

4.78 Il est satisfait au critère. La Société de gestion suit des pratiques clairement établies pour recruter des gestionnaires externes. Le préposé à la gouverne n'a aucun contrôle sur le choix du gestionnaire des placements, puisque la Société de gestion est nommée en vertu de la loi.

Surveillance du rendement des gestionnaires des placements

4.79 Notre quatrième critère est le suivant :

Le rendement du gestionnaire des placements devrait faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation régulières, et des mesures correctrices devraient être prises au besoin. La conformité aux politiques et aux objectifs de placement du régime devrait être surveillée.

4.80 Il est rassurant de savoir que les gestionnaires des placements sont soigneusement sélectionnés au moyen d'une méthode approuvée au préalable. Cependant, choisir les bons gestionnaires de placements ne suffit pas. Il faut également un moyen de veiller à ce que les gestionnaires continuent à avoir un rendement acceptable.

4.81 Recevoir régulièrement de l'information sur le rendement des gestionnaires offre la possibilité de prendre des mesures lorsque le rendement ne répond pas aux attentes. Cela permet aussi de veiller à ce que les gestionnaires respectent les politiques de placement et autres modalités convenues.

4.82 L'information sur le rendement est nécessaire à deux niveaux : entre le préposé à la gouverne du régime et la Société de gestion, et entre la Société de gestion et ses gestionnaires externes et internes.

Surveillance et évaluation de la Société de gestion

4.83 Les mesures législatives n'établissent pas de procédures que peut suivre le préposé à la gouverne du régime pour surveiller et évaluer le rendement de la Société de gestion. De plus, notre examen ne nous a pas permis de trouver de directives du Conseil de gestion ou de directives

ministérielles visant le rôle du préposé à la gouverne du régime à cet égard.

4.84 Nous avons tenu des discussions avec le ministère des Finances pour déterminer les procédures qu'il suit pour surveiller les résultats des placements. Le ministère a répondu qu'il compare les résultats réels avec les repères établis par la Société de gestion et avec les repères du secteur des régimes de retraite. Les résultats sont communiqués au sous-ministre et, s'ils sont importants, au ministre. Si des mesures sont nécessaires, celles-ci viennent du sous-ministre.

4.85 Les responsables de la Société de gestion ont confirmé que, bien qu'il n'y ait pas de surveillance ni d'évaluation officielles de son rôle, en tant que fiduciaire ou gestionnaire des placements, plusieurs points de contrôle sont en place:

- le sous-ministre des Finances est membre du conseil d'administration;
- les responsables de la Société de gestion rencontrent le ministre des Finances au moins une fois durant l'exercice;
- la Société de gestion produit un rapport annuel qui est déposé à l'Assemblée législative;
- la Société de gestion comparaît annuellement devant le Comité permanent des corporations de la Couronne.

Surveillance et évaluation du personnel de gestion des placements de la Société de gestion

4.86 La Société de gestion a en place un système de surveillance et d'évaluation du rendement de son personnel de gestion des placements. Le système fait aussi en sorte que les politiques de placement sont respectées.

4.87 À notre avis, les rapports préparés fournissent suffisamment de détails pour permettre au chef des placements de surveiller les stratégies de placement et au président de surveiller la politique de placement et les résultats de placement par rapport aux objectifs et aux repères pertinents, précisés dans la politique de placement.

4.88 Nous sommes également d'avis que le rapport trimestriel du président au conseil d'administration fournit des renseignements suffisants pour permettre au conseil de surveiller et d'évaluer le rendement des gestionnaires de placements internes de la Société de gestion.

Surveillance et évaluation des gestionnaires de placements externes de la Société de gestion

4.89 La décision par la Société de gestion de recruter des gestionnaires externes découle d'un changement dans la politique de placement. La décision d'augmenter l'actif international a amené la Société de gestion à conclure qu'elle avait besoin de compétences spécialisées en placement qu'elle n'avait pas à l'interne. La Société de gestion a, depuis, accru le nombre de mandats de placement spécialisés gérés à l'externe.

4.90 Nous avons examiné les méthodes suivies par la Société de gestion pour surveiller et évaluer les deux gestionnaires de placements avec lesquels elle faisait affaire depuis un an ou plus. Un gestionnaire est lié par un contrat à la Société de gestion depuis l'instauration de l'organisme, bien que son mandat ait été révisé en décembre 1999. L'autre gestionnaire a un contrat avec la Société de gestion depuis avril 2000.

4.91 Les contrats établissent les politiques de placement pour les gestionnaires ainsi que les exigences en matière de rapports envers la Société de gestion. Pour surveiller les gestionnaires externes, le personnel de la Société de gestion tient des dossiers de toutes les activités de placement effectuées par les gestionnaires et fait le rapprochement de ces dossiers avec les rapports du dépositaire et avec les rapports trimestriels reçus du gestionnaire. La Société de gestion peut ainsi évaluer la conformité aux politiques de placement de chaque gestionnaire et surveiller et évaluer le rendement des gestionnaires. Au moins une fois par année, la direction de la Société de gestion rencontre chaque gestionnaire des placements pour discuter des résultats de placement et de la stratégie de placement.

4.92 Nous avons examiné le document produit par les gestionnaires externes pour satisfaire à leurs obligations de faire rapport et déterminé que quatre domaines qui ne sont pas traités dans le document aideraient la Société de gestion à surveiller et à évaluer les gestionnaires de placements externes.

- **Non-conformité aux politiques de placement** – La Société de gestion devrait envisager d'adopter une directive exigeant que tous les gestionnaires externes informent immédiatement la Société de gestion des cas dans lesquels les placements ne sont pas conformes aux politiques.

- **Communication des poursuites judiciaires et d'éventuels procès en instance** – La Société de gestion devrait envisager d'exiger de tous les gestionnaires externes qu'ils informent la Société de gestion des poursuites judiciaires intentées contre eux et d'éventuels procès en instance.

- **Barème d'honoraires** – Quel que soit le barème d'honoraires, il est important que les honoraires demeurent concurrentiels, une fois tenu compte du mandat du gestionnaire des placements. Nous incitons la Société de gestion à réévaluer les honoraires avec les gestionnaires au moment des rencontres annuelles pour s'assurer de leur nature raisonnable et de leur pertinence.

- **Surveillance des gestionnaires** – À notre avis, la Société de gestion devrait mettre au point une façon de décider quand le rendement des gestionnaires nécessite une intervention de la société. Nous

recommandons avoir recours à une liste de contrôle pour capturer l'état de la situation et décrire les circonstances dans lesquelles la Société de gestion devrait commencer à surveiller les activités de plus près. La liste pourrait aussi établir les situations dans lesquelles la Société de gestion placerait le gestionnaire sur une liste de surveillance prioritaire et enlèverait le gestionnaire de la liste de surveillance prioritaire. Il serait approprié de communiquer cette liste de contrôle aux gestionnaires externes.

Recommandation

4.93 Il devrait être exigé que le préposé à la gouverne du régime surveille et évalue la Société de gestion en bonne et due forme, dans son rôle de gestionnaire des placements, au moins une fois par année.

Réponse du ministère

4.94 *Le ministère est d'accord avec la recommandation et il prendra des mesures en vue de son adoption.* [Traduction.]

Recommandation

4.95 La méthode de surveillance et d'évaluation des gestionnaires de placements recrutés par la Société de gestion devrait être raffinée en y ajoutant les améliorations suivantes :

- **détermination immédiate des cas de non-conformité à la politique de placement;**
- **communication de toute poursuite judiciaire ou de tout procès en instance;**
- **assurance que les honoraires versés sont concurrentiels;**
- **conseils sur la manière de procéder lorsque le rendement des gestionnaires de placements externes est faible.**

Réponse de la Société de gestion des placements

4.96 *Les gestionnaires sont actuellement tenus de confirmer la conformité dans le cadre des rapports trimestriels qu'ils doivent produire. De plus, le personnel de la Société de gestion surveille les portefeuilles des gestionnaires chaque semaine pour s'assurer de la conformité. Néanmoins, votre recommandation sur ce point sera intégrée à nos procédures.*

4.97 *Nous exigerons des gestionnaires qu'ils confirment toute poursuite judiciaire ou tout procès en instance dans leurs rapports trimestriels.*

4.98 *Les honoraires des gestionnaires sont considérés lorsque nous prenons la décision initiale de recruter. Cependant, une fois le gestionnaire recruté, il devient plus difficile d'évaluer la compétitivité des honoraires, car l'information sur le marché n'est pas toujours facilement accessible ou fiable. De plus, nous avons l'impression que les honoraires n'ont pas tendance à beaucoup fluctuer dans le secteur d'une année à l'autre. Néanmoins, nous prendrons l'habitude de discuter annuellement des arrangements d'honoraires avec les gestionnaires externes.*

4.99 *La Société de gestion prend ses responsabilités de surveillance des gestionnaires externes très au sérieux, et elle a mis beaucoup d'efforts. La décision de placer un gestionnaire sur une liste de surveillance est quelque peu subjective, car on ne peut traiter tous les cas de manière similaire. Bien qu'une liste de contrôle puisse être dressée, au bout du compte, pour décider de la marche à suivre, il est préférable de faire appel au jugement professionnel.* [Traduction.]

Conclusion

4.100 Il est partiellement satisfait au critère. Aucune méthode officielle n'est suivie pour assurer la surveillance du rendement du fiduciaire, la Société de gestion. Cependant, la Société de gestion surveille de manière adéquate son personnel de gestion des placements et les gestionnaires des placements externes pour s'assurer de la conformité aux politiques de placement applicables.

Présentation de l'information sur le rendement

4.101 Notre cinquième critère est le suivant :

Un rapport annuel devrait être produit pour fournir aux lecteurs de l'information permettant de comprendre le régime de retraite et d'en évaluer le rendement.

4.102 Notre bureau vérifie les états financiers annuels publiés par le Régime de pension de retraite dans les services publics. Ces états sont publics. La Société de gestion produit un rapport annuel qui contient de l'information sur le rendement des placements de la caisse. Le rapport annuel de 2000-2001 de la Société de gestion montre la composition de l'actif de la caisse, le rendement réel de la caisse ainsi que le taux de rendement réel par rapport au taux repère pour l'exercice en cours. Le rapport annuel contient un rapport redditionnel qui compare les résultats réels aux objectifs de la Société de gestion.

4.103 Le bulletin annuel publié par la Société de gestion est un autre moyen utilisé pour faire rapport aux participants au régime. Le bulletin contient de l'information publiée dans le rapport annuel de la Société de gestion.

4.104 En revanche, le régime de retraite dans les services publics comme tel n'a pas de rapport annuel, et il s'ensuit que des informations ne sont pas communiquées aux participants. Un certain nombre de domaines pourrait être traité, et la directive sur les rapports annuels du gouvernement peut servir de ligne directrice à cet égard. Voici des exemples de domaines qui pourraient être compris dans le rapport annuel d'un régime de retraite.

- le but du régime;
- les objectifs à court et à long terme du régime;
- les principaux faits saillants et activités du régime pour l'exercice;
- les résultats réels comparativement au rendement prévu;
- la communication du total des coûts d'administration du régime;
- de l'information sur le rendement des gestionnaires de l'actif;

- les modifications prévues qui touchent l'actif et le passif du régime.

4.105 Le préposé à la gouverne du régime devrait être chargé de la préparation et de la publication du rapport annuel du régime. Un tel rapport annuel serait mis à la disposition de tous les cotisants et pensionnés.

Recommandation

4.106 Le préposé à la gouverne du régime devrait publier un rapport annuel sur le régime de retraite. La directive sur les rapports annuels du gouvernement devrait guider la préparation du rapport.

Réponse du ministère

4.107 *Le ministère est d'accord avec la recommandation et il collaborera avec la Société de gestion et le Bureau des ressources humaines pour mettre au point un rapport annuel utile.* [Traduction.]

Conclusion

4.108 À l'heure actuelle, un certain nombre de rapports sont publiés annuellement au sujet du régime des services publics. Toutefois, il n'y a pas de rapport annuel qui fournit aux lecteurs de l'information permettant de comprendre le régime et d'évaluer son rendement. En conséquence, il n'est pas satisfait au critère.

Régime de pension à l'intention du groupe Manœuvres, hommes de métier et de services

Introduction

4.109 Le régime des manœuvres, hommes de métier et de services est un régime de retraite à prestations déterminées dont le promoteur est le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Au 31 décembre 2001, il y avait plus de 1 900 participants actifs, 900 pensionnés et un actif d'une valeur marchande d'environ 179,5 millions de dollars.

4.110 Les modalités du régime de retraite sont négociées entre le Conseil de gestion et l'unité de négociation du groupe manœuvres, hommes de métier et de services. Le régime de retraite peut être révisé au moyen du processus de négociation collective ou, dans certains cas, par l'entremise du comité des pensions. Le document du régime est un regroupement officiel de toutes les modalités négociées du régime de retraite.

4.111 Le rôle du comité des pensions est décrit dans le document du régime. Le comité des pensions, qui est composé de 10 participants au régime, a le pouvoir de décider de modifications aux dispositions du régime à l'intérieur de limites précises et de participer à la sélection des gestionnaires des placements.

4.112 Les gestionnaires des placements sont chargés du placement de l'actif du régime de retraite, conformément aux politiques approuvées par le Conseil de gestion. Il y a à l'heure actuelle trois gestionnaires des placements. Une lettre d'entente a été signée avec chaque gestionnaire. Cette lettre énonce la politique et les objectifs de placement (les politiques de placement) et établit les détails de l'arrangement entre les gestionnaires et le régime.

4.113 Le Conseil de gestion a confié les responsabilités d'administrateur du régime des manœuvres, hommes de métier et de services à Morneau Sobeco. Morneau Sobeco tient des données sur le service et les cotisations de chaque employé et prépare un rapport d'administration annuel.

4.114 Le ministre des Finances a pris l'habitude de conseiller le Conseil de gestion sur des questions reliées à l'administration fiduciaire. La Division de la trésorerie du ministère offre les conseils nécessaires au ministre des Finances. La division est chargée de surveiller et d'évaluer les gestionnaires des placements et les dépositaires de l'actif du régime. Elle est aussi chargée de préparer les états financiers de la caisse de retraite. La division examine les politiques de placement et propose des changements, le cas échéant.

Des politiques de placement devraient exister

4.115 Notre premier critère est le suivant :

Des politiques et des objectifs de placement appropriés devraient être préparés et approuvés.

Rôle du préposé à la gouverne dans l'approbation des politiques de placement

4.116 Dans le cas du régime des manœuvres, hommes de métier et de services, le Conseil de gestion, à titre de préposé à la gouverne, a approuvé les politiques de placement et le choix des gestionnaires de placements. Le Conseil de gestion a aussi le pouvoir d'apporter des modifications, qui sont soumises aux dispositions de la convention collective et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

4.117 Bien que nous ayons eu le plaisir de voir le préposé à la gouverne assumer un rôle direct dans la prise de décisions clés relatives au régime de retraite, le document du régime n'énonce pas cette responsabilité. Nous voyons cette approbation comme un aspect important de la responsabilité du préposé à la gouverne; elle devrait être rendue officielle de sorte que les futures mesures prises s'inspirent de ces pratiques exemplaires.

Examen de la politique de placement visant le régime des manœuvres, hommes de métier et de services

4.118 La lettre d'entente signée avec chacun des gestionnaires de placements décrit en détail les politiques de placement à suivre. Les politiques de placement des trois gestionnaires sont identiques, à l'exception du renvoi à la diversification du portefeuille et à l'affectation de l'actif. Chaque gestionnaire reçoit des directives uniques à cet égard. Le Conseil de gestion a approuvé les politiques de placement le 17 décembre 1998.

4.119 Nous avons examiné les politiques de placement en vigueur avec les trois gestionnaires du régime des manœuvres, hommes de métier et de services, y compris sous l'angle de la conformité aux pratiques exemplaires du secteur, et les avons trouvées acceptables. La seule exception que nous faisons est un manque de cohérence entre les politiques de placement et l'objectif du régime.

4.120 Il est énoncé dans les politiques de placement que l'objectif à long terme de la caisse est d'offrir un taux de rendement réel à long terme de 3,75 % sur une période de cinq à dix ans. Rien dans la politique ni dans l'information fournie par la Division de la trésorerie n'indique comment cette mesure a été décidée.

4.121 Le but du régime de retraite, tel qu'il est énoncé dans le document du régime, est de fournir des prestations aux employés admissibles, conformément aux modalités précisées. Avec un tel objectif, il serait raisonnable de s'attendre à trouver des éléments qui prouvent la conclusion selon laquelle un taux de rendement réel de 3,75 % suffit pour que le régime atteigne son objectif. Aucune documentation de ce genre n'existe.

Recommandations

4.122 Nous avons recommandé que le document du régime autorise expressément le préposé à la gouverne à approuver des décisions importantes concernant le régime.

4.123 Nous avons recommandé qu'un lien clair existe entre l'objectif du régime de retraite et l'objectif en matière de taux de rendement réel à long terme énoncé dans la politique de placement.

Réponse du ministère

4.124 *Le ministère prendra des mesures en vue de l'adoption des recommandations.* [Traduction.]

Conclusion

4.125 De façon générale, il est satisfait au critère. Toutefois, nous préférerions que les responsabilités actuelles du préposé à la gouverne soient reconnues dans le document du régime. Nous croyons aussi que l'objectif du régime et le taux de rendement à long terme du régime devraient être mieux reliés.

Les politiques de placement devraient être régulièrement revues

4.126 Notre deuxième critère est le suivant :

Les politiques et les objectifs de placement devraient être revus régulièrement et mis à jour au besoin.

4.127 Dans chaque politique de placement, on peut lire que : « la présente politique sera revue annuellement par la Division de la trésorerie et de la dette pour déterminer si des modifications sont requises » [Traduction.]

4.128 Nous avons appris qu'aucun processus ni aucune procédure ne sont documentés concernant la réalisation de cet examen annuel. Le personnel de la Division de la trésorerie a expliqué que son examen est de nature continue, puisqu'il surveille les rapports préparés par les gestionnaires des placements et examine les rapports de rendement préparés par un tiers indépendant. À notre avis, la surveillance et l'examen des rapports ne suffisent pas en soi à veiller à ce que la politique de placement demeure pertinente et atteigne l'objectif du régime de retraite.

4.129 Depuis quelque temps, le ministère des Finances s'appuie sur le comité d'évaluation actuarielle pour former des recommandations relatives aux évaluations actuarielles des régimes de retraite. Le comité est composé de sept membres et fait rapport au ministre des Finances.

4.130 Nous avons examiné les procès-verbaux des réunions du comité en remontant jusqu'en octobre 1996. Nous avons constaté que, à une occasion, le comité a consacré du temps à l'examen des répercussions que différentes hypothèses concernant le taux de rendement auraient sur le régime de retraite. Ce genre d'information offre la possibilité de mettre sur le même pied le risque de placement et les taux de rendement et d'examiner les répercussions de ce risque sur les taux attendus.

4.131 Si de telles analyses étaient plus fréquentes, et que les résultats servaient à la Division de la trésorerie dans sa tâche de fournir des conseils au Conseil de gestion, ce dernier, à titre de préposé à la gouverne, serait beaucoup mieux placé pour approuver les modifications aux politiques de placement lorsqu'il est prié de le faire.

Recommandations

4.132 Nous avons recommandé que la Division de la trésorerie documente et mette en œuvre des procédures à suivre annuellement pour vérifier la pertinence continue des politiques de placement et leur capacité de répondre à l'objectif du régime de retraite.

4.133 Les résultats de l'examen annuel des politiques de placement devraient être documentés et présentés au préposé à la gouverne du régime, ainsi que toute recommandation visant à modifier les politiques de placement.

4.134 Nous avons recommandé que le préposé à la gouverne obtienne du comité de révision actuarielle de l'information qui peut contribuer à la prise de décisions éclairées sur la politique de placement du régime des manœuvres, hommes de métier et de services.

Réponse du ministère

4.135 *Le ministère convient que certaines procédures peuvent être améliorées, et il verra à examiner les changements nécessaires.* [Traduction.]

Conclusion

4.136 La Division de la trésorerie n'a pas de procédures en vigueur pour assurer un examen efficace des politiques de placement sur une base annuelle; en conséquence, il n'est pas satisfait au critère.

Sélection des gestionnaires des placements

4.137 Notre troisième critère est le suivant :

Des critères de sélection des gestionnaires des placements devraient être clairement établis et respectés.

4.138 Le recrutement des trois gestionnaires de placements actuellement en poste est le résultat des efforts d'un comité de

recrutement, mis sur pied par la Division de la trésorerie. Le comité de recrutement a formulé des recommandations au Conseil de gestion, qui a pris la décision définitive. Des membres du personnel de la Division de la trésorerie siégeaient au comité de recrutement qui a fait la recommandation au Conseil de gestion. Bien que le document actuel du régime prévoie la participation du comité des pensions au processus de sélection, ce n'était pas une exigence au moment du processus de sélection dont il est question.

4.139 Bien que les politiques de placement ne précisent pas la marche à suivre pour sélectionner les gestionnaires des placements, nous avons examiné à la Division de la trésorerie de la documentation qui explique comment le recrutement s'est déroulé.

4.140 L'obtention d'information auprès des gestionnaires et le rôle joué par le comité de sélection sont des aspects du processus de sélection qui nous ont satisfaits. Nous avons toutefois été déçus de ne pas réussir à nous faire expliquer les raisons qui ont amené la recommandation de recruter les trois gestionnaires ni les raisons à l'appui du montant des fonds de placement affectés à chaque gestionnaire des placements.

4.141 Nous avons aussi noté que la politique de placement préliminaire a été préparée après une première sélection des gestionnaires de placements. Étant donné qu'une politique de placement établit les différentes catégories d'actif et les fourchettes acceptables pour chacune, nous nous serions attendus à trouver une politique de placement établie avant que commence le processus de sélection. Par ailleurs, il aurait été utile que des décisions soient prises sur la préférence entre des gestionnaires de placements de portefeuilles spécialisés ou équilibrés et le nombre souhaité de gestionnaires de placements.

Recommandations

4.142 Le document du régime devrait clairement définir les rôles et les responsabilités de toutes les parties participant à la sélection des gestionnaires de placements.

4.143 La Division de la trésorerie devrait se servir de ses pratiques actuelles pour aider à l'élaboration d'une directive qui décrit le processus de sélection des gestionnaires de placements. Le processus devrait comprendre la documentation de critères pertinents pour la sélection des gestionnaires des placements.

4.144 Nous avons recommandé que, à l'avenir, avant d'entamer le processus de sélection d'un gestionnaire des placements, la politique de placement soit révisée et mise à jour, s'il y a lieu, et que des décisions soient prises concernant le nombre de gestionnaires à recruter et s'il s'agira de gestionnaires de portefeuilles spécialisés ou équilibrés.

Réponse du ministère

4.145 *Le ministère prendra des mesures pour améliorer le processus de documentation.* [Traduction.]

Conclusion

4.146 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que nous ayons constaté des pratiques exemplaires en usage dans la sélection des gestionnaires des placements, nous relevons aussi la nécessité de clarifier les rôles, d'officialiser les pratiques et, dans certains cas, d'améliorer des pratiques.

Surveillance du rendement des gestionnaires des placements

4.147 Notre quatrième critère est le suivant :

Le rendement des gestionnaires des placements devrait faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation régulières, et des mesures correctrices devraient être prises au besoin. La conformité aux politiques et aux objectifs de placement du régime devrait être surveillée.

4.148 La Division de la trésorerie a retenu les services d'une firme indépendante pour mesurer le rendement des trois gestionnaires des placements et de la caisse dans son ensemble. Le rapport fournit les taux de rendement, mesure le rendement par rapport aux indices repères et compare le rendement à celui des autres gestionnaires. Des rapports détaillés sont remis chaque trimestre à la Division de la trésorerie.

4.149 Chaque trimestre, la Division de la trésorerie prend des mesures pour s'assurer que le revenu et les placements sont inscrits correctement dans les rapports qui lui sont fournis par les gestionnaires des placements.

4.150 Par ailleurs, la Division de la trésorerie évalue les gestionnaires en tenant des réunions périodiques. Selon la politique de placement, les gestionnaires devraient rencontrer la Division de la trésorerie au minimum tous les ans. Nous avons vu des preuves confirmant que des présentations ont eu lieu devant le comité des pensions avec du personnel de la Division de la trésorerie présent à la réunion.

4.151 Les pratiques qui précèdent ne sont appuyées par aucune directive documentée.

4.152 La Division de la trésorerie a rédigé récemment la première version d'un document qui, à son avis, peut servir à déterminer si un gestionnaire devrait rester en poste. Nous avons examiné le document et constaté qu'il vise la plupart des préoccupations relatives aux évaluations du rendement. Voici d'autres domaines à prendre à considération :

- **Barème d'honoraires** – Quel que soit le barème d'honoraires, il est important que les honoraires demeurent concurrentiels, une fois tenu compte du mandat du gestionnaire des placements. Une réévaluation des honoraires avec les gestionnaires au moment des rencontres

annuelles contribuerait à assurer leur nature raisonnable et leur pertinence.

- **Décision de garder un gestionnaire en poste** – La Division de la trésorerie devrait envisager de recourir à une liste de contrôle qui décrit les circonstances dans lesquelles la Division de la trésorerie se mettra à surveiller le gestionnaire de plus près, quand elle placera le gestionnaire sur une liste de surveillance prioritaire et quand elle enlèvera le gestionnaire de la liste de surveillance prioritaire. À notre avis, il serait approprié de communiquer cette liste de contrôle aux gestionnaires.

4.153 Nous avons examiné le rapport trimestriel du 31 décembre 2000 préparé par l'un des gestionnaires de placements. L'objet de notre examen était de déterminer le degré de conformité du gestionnaire à la politique de placement.

4.154 L'une des constatations de l'examen est que les placements dans des moyens de placement américains et internationaux représentaient plus de 24 % du total investi. Or, la politique de placement limite ces placements à 20 %. Une autre constatation découlant de cet examen est que le gestionnaire fait rapport sur quatre indices au lieu des cinq indices exigés par la politique. L'information sur ces indices est nécessaire pour procéder à l'évaluation du rendement.

4.155 Au cours de l'année écoulée, la Division de la trésorerie a commencé à suivre une procédure pour faire en sorte que chaque gestionnaire se conforme aux restrictions touchant l'affectation de l'actif et le portefeuille. Ayant relevé des insuffisances dans un rapport que nous avons examiné, nous sommes satisfaits de voir la nouvelle procédure en place.

Recommandations

4.156 La Division de la trésorerie devrait élaborer et documenter un processus de surveillance afin que l'engagement soit pris de veiller à ce que chaque gestionnaire des placements respecte le mandat qui le vise.

4.157 Nous avons recommandé que l'ébauche du processus d'évaluation des gestionnaires soit adoptée et que des améliorations soient apportées aux questions entourant le barème des honoraires et le maintien des gestionnaires.

4.158 Les rapports du gestionnaire devraient comprendre une déclaration signée du gestionnaire attestant qu'il s'est conformé à la politique de placement.

4.159 Pour achever le cycle redditionnel, la Division de la trésorerie devrait présenter au moins annuellement au préposé à la gouverne du régime un rapport officiel qui contient les résultats du

travail réalisé sur les plans de la surveillance et de l'évaluation du rendement des gestionnaires.

Réponse du ministère

4.160 *Le ministère prendra des mesures en vue de l'adoption des recommandations.* [Traduction.]

Conclusion

4.161 Il y a en vigueur un certain nombre de directives et de pratiques qui contribuent à faire en sorte qu'un processus fiable permet de surveiller et d'évaluer les gestionnaires et d'assurer la conformité à la politique de placement. Ce qu'il faut en revanche, ce sont des directives par écrit et, dans certains cas, l'amélioration des processus. En conséquence, nous concluons qu'il est partiellement satisfait au critère.

Présentation de l'information sur le rendement

4.162 Notre cinquième critère est le suivant :

Un rapport annuel devrait être produit pour fournir aux lecteurs de l'information permettant de comprendre le régime de retraite et d'en évaluer le rendement.

4.163 Le régime des manœuvres, hommes de métier et de services publie chaque année les états financiers vérifiés. C'est le seul rapport annuel de quelque importance. En conséquence, une fraction considérable de l'information n'est pas présentée aux participants. Voici des exemples d'informations qui pourraient être fournies dans un rapport annuel :

- le but du régime;
- les objectifs à court et à long terme du régime;
- les principaux faits saillants et activités du régime pour l'exercice;
- les résultats réels comparativement au rendement prévu;
- la communication du total des coûts d'administration du régime;
- de l'information sur le rendement des gestionnaires de l'actif;
- les modifications prévues qui touchent l'actif et le passif du régime.

4.164 Le préposé à la gouverne du régime devrait être chargé de la préparation et de la publication du rapport annuel du régime. Un tel rapport annuel serait mis à la disposition de tous les cotisants et pensionnés.

Recommandation

4.165 Le préposé à la gouverne du régime devrait publier un rapport annuel sur le régime de retraite. La directive du gouvernement sur les rapports annuels devrait guider la préparation du rapport.

Réponse du ministère

4.166 *Le ministère collaborera avec le Bureau des ressources humaines et le comité des pensions pour mettre au point un rapport annuel utile.* [Traduction.]

Conclusion

4.167 Il n'y a pas de rapport annuel fournissant aux lecteurs de l'information qui leur permettrait de comprendre le régime de retraite et

d'en évaluer le rendement. En conséquence, il n'est pas satisfait au critère.

Chapitre 5
Ministère de la Santé et du Mieux-être - Système de prestation de services aux clients

Contenu

Contexte 95
Étendue 95
Résumé des résultats 96
Information sur le projet 99
Causes possibles des dépassements de coûts et des retards 103
Conformité aux modalités du contrat, aux mesures législatives et aux directives gouvernementales 111

Ministère de la Santé et du Mieux-être - Système de prestation de services aux clients

Contexte

5.1 Dans notre Rapport de 2001, nous précisions ce qui suit :

Nous avons examiné un important contrat d'élaboration de logiciel adjugé à un vendeur sans appel d'offres en raison des avantages économiques perçus pour la province. Le contrat, pour l'élaboration d'un système de prestation de services aux clients, a été attribué en 1995 à une entreprise locale de production de logiciels. L'analyse à l'appui de la décision du Conseil de gestion de dispenser le contrat du processus d'appel d'offres montre que le gouvernement et le vendeur s'attendaient à des coûts d'élaboration de 4,5 millions de dollars et à un système qui serait opérationnel au bout de trois ans.

5.2 Au cours de notre comparution devant le Comité des comptes publics en 2002, on nous a posé des questions au sujet de ce contrat du ministère de la Santé et du Mieux-être. En particulier, on nous a demandé de définir les services que l'entrepreneur était censé fournir et d'expliquer pourquoi la réalisation du projet prenait beaucoup plus de temps que prévu.

5.3 En raison des questions soulevées par le Comité des comptes publics et de l'ampleur des coûts engagés, nous avons examiné plus en détail le projet prévu au contrat.

Étendue

5.4 Les objectifs de notre examen étaient les suivants :

Obtenir des informations pertinentes pour expliquer pourquoi l'élaboration du Système de prestation de services aux clients (SPSC), approuvé en 1995 pour un total de 4,5 millions de dollars et qui devait être opérationnel au bout de trois ans, coûte beaucoup plus cher et prend beaucoup plus de temps que prévu.

Déterminer s'il y a eu non-respect des arrangements contractuels, des directives gouvernementales ou des mesures législatives provinciales découlant des coûts plus élevés et du temps de réalisation plus long.

5.5 L'étendue de notre examen s'est limitée à obtenir de l'information qui nous permettrait d'aboutir à des conclusions au sujet de ces objectifs. Nous n'avons pas examiné les contrôles internes du système pour déterminer s'ils étaient adéquats, et nous n'avons pas examiné le système pour voir s'il répondait aux besoins du ministère.

5.6 Nous avons interviewé des membres du personnel du ministère de la Santé et du Mieux-être (le ministère), le ministère de l'Approvisionnement et des Services (Approvisionnement et Services) et le ministère des Services familiaux et communautaires (SFC). Nous avons passé en revue des dossiers ministériels et les procès-verbaux des réunions des comités de gestion. La collecte d'information s'est avérée difficile parce que :

- de nombreuses personnes ayant participé directement au projet n'étaient plus au ministère;
- dans de nombreux cas, le personnel ne savait pas si l'information était connue et, si elle l'était, où elle se trouvait;
- le gouvernement a réorganisé le ministère durant l'élaboration du système;
- le plan du projet a subi des modifications majeures après son approbation initiale;
- l'élaboration du système s'est étendue sur une période de six ans.

5.7 Nous avons inclus des membres du personnel du Bureau de soutien des projets dans les entrevues menées au ministère de l'Approvisionnement et des Services. Le bureau a été mis sur pied à l'automne 2000 pour offrir des conseils aux ministères afin de les aider dans la mise en œuvre de projets. Même si le bureau n'était pas sur pied au moment où le projet du Système de prestation de services aux clients a débuté, bon nombre de ses « pratiques exemplaires » actuelles sont pertinentes dans le cadre de nos discussions sur le projet, et nous y renvoyons tout au long du chapitre.

5.8 En raison des difficultés que nous avons connues dans la collecte des informations nécessaires à l'examen, nous ne sommes pas en mesure de vérifier de manière raisonnable bon nombre des coûts mentionnés dans le chapitre.

Résumé des résultats

5.9 À l'origine, le Système de prestation de services aux clients (SPSC) devait coûter 4,5 millions de dollars, et sa réalisation devait

prendre trois ans. On ne nous a pas montré de documents à l'appui des estimations du coût et du temps de réalisation. Le ministère a déclaré que les estimations originales étaient incomplètes et trop optimistes, et que la complexité du projet n'avait pas été pleinement comprise.

5.10 Au moment de notre examen, le coût du projet SPSC était estimé à 26,9 millions de dollars, et il a fallu environ six ans au ministère pour le réaliser. De plus, en raison de la réorganisation du gouvernement en 2000, une partie du système doit maintenant être élaborée pour SFC. Le coût de cette élaboration est estimé à 8,6 millions de dollars répartis sur trois ans. Avant de comparer le coût de 4,5 millions au total estimatif de 35,5 millions pour le projet achevé, deux facteurs doivent être pris en considération. Les éléments de coût compris dans les deux montants ne sont pas les mêmes, et la somme de 4,5 millions comprend uniquement les coûts d'élaboration et de soutien. De plus, un certain nombre de modifications ont été apportées au projet depuis l'établissement du coût estimatif de 4,5 millions de dollars.

5.11 Nous avons déterminé que, au cours du processus d'élaboration de six ans, six modifications ont été apportées au projet SPSC. Rien ou presque n'indique que le ministère ait analysé les répercussions de toutes ces modifications sur les coûts ou le temps de réalisation avant ou après leur mise en œuvre. Des modifications d'une telle ampleur influeraient certainement sur le coût et la date d'achèvement.

5.12 Il est possible pour les ministères de suivre plusieurs éléments de coût des projets de technologie de l'information et d'en faire rapport. À notre avis, les ministères devraient fournir aux décisionnaires tous les coûts liés au projet, et pas seulement les coûts ayant trait à l'élaboration du projet par l'entrepreneur. Bien que l'inclusion de tels coûts additionnels donne lieu à un coût déclaré considérablement plus élevé pour le projet, les décisionnaires devraient avoir en main tous les coûts pertinents pour prendre des décisions éclairées. Nous avons été ravis de constater que, à mi-chemin du projet SPSC, le ministère a commencé à tenir compte et à faire rapport des coûts additionnels liés au projet.

5.13 La responsabilité du projet SPSC n'a pas été attribuée à un cadre du ministère pour l'entière période d'élaboration. Durant les trois premières années, la haute direction est très peu intervenue, et le Comité de gestion du SPSC était chargé de la gestion du projet. Ce comité n'avait pas de présidence, mais plutôt trois coprésidents. On nous a informés que, en 1999, un sous-ministre adjoint a assumé la responsabilité du projet. À partir de ce moment, la gestion et la surveillance du projet se sont améliorées.

5.14 La documentation de planification de nombreuses versions était incomplète et ne comportait pas les détails exigés au contrat. Nous avons observé que la qualité de la documentation de planification s'est améliorée pour les versions ultérieures.

5.15 Durant une partie de la période d'élaboration (de 1996 à 1999), la gestion des modifications n'a pas eu lieu selon un processus systématique. Pour la plupart des modifications touchant l'ampleur du projet, aucune preuve de leur approbation par le Comité de gestion du SPSC, le Comité des cadres supérieurs et le Conseil de gestion n'a été trouvée. De 1999 à novembre 2001, la gestion des modifications s'est améliorée.

5.16 Aucun élément probant ne montre que le ministère a établi et payé un « prix fixe » pour chaque version, contrairement aux exigences du contrat. Nous avons pris connaissance de preuves montrant que le ministère ne vérifiait pas toujours les tarifs des services externes pour les montants facturés relativement au temps et au matériel.

5.17 Durant une partie de la période d'élaboration, la surveillance des coûts engagés et du travail effectué était insuffisante. Durant la première moitié du projet, les contrôles financiers étaient très limités. La surveillance des coûts s'est améliorée en 1999, mais elle comportait toujours des faiblesses.

5.18 La réalisation du projet n'a pas toujours pleinement respecté les modalités du contrat, les mesures législatives et les directives gouvernementales. Le ministère n'a pas toujours respecté les modalités du contrat relatives à la documentation de planification, à la gestion et à l'établissement des prix. Durant une partie de la période d'élaboration, le ministère a enfreint la *Loi sur les achats publics* et la directive du gouvernement sur l'approbation des paiements.

5.19 En conclusion, nous avons cerné un certain nombre de facteurs qui ont pu entraîner des coûts beaucoup plus élevés et un temps de réalisation beaucoup plus long que ce qui avait été prévu au départ. Cependant, nous ne sommes pas en mesure de déterminer l'effet de ces facteurs sur les coûts et l'échéancier du projet SPSC. Les faiblesses que nous avons relevées s'appliquent surtout à la première moitié du projet, et la situation s'est considérablement améliorée durant la seconde moitié. La surveillance des arrangements en matière de prix et le suivi des coûts présentaient encore des faiblesses durant la seconde moitié du projet.

Information sur le projet

Description du projet

5.20 Le Système de prestation de services aux clients est un système bilingue en ligne, accessible 24 heures sur 24, qui permet de suivre tous les services fournis à un client, assurant ainsi un continuum de soins approprié grâce à une planification et à une prestation coordonnées et communes. En 2001, 2 000 travailleurs des Services de santé publique, des Services de santé mentale et de Famille et services sociaux communautaires (FSSC) ont servi environ 100 000 clients.

5.21 Le SPSC fournit de l'information relative à la gestion de cas, à la gestion des ressources et à la gestion financière pour la gamme de services offerts ou payés par les divisions susmentionnées. Il sert également à la Division de l'administration et des finances et à la Division de la planification et de l'évaluation.

5.22 Les fonctions exécutées sont, notamment, les suivantes :

- contact initial, évaluation des besoins et détermination de l'admissibilité (accueil);
- planification de cas et de services;
- prestation de services et surveillance des résultats;
- traitement des factures;
- suivi des paiements;
- inventaire et aide en ligne sur les directives, les procédures et les normes;
- gestion de la charge de travail.

5.23 L'élaboration du système devait commencer en 1996, et la livraison du système devait se faire en étapes, appelées versions. Durant le projet, le nombre et le nom des versions ont subi des modifications importantes. Nous avons déterminé que 12 versions constituaient des composantes importantes du projet SPSC.

Historique du projet

Mars 1993	• Le Plan d'information stratégique du ministère souligne que le SPSC est la principale priorité en matière d'applications.
Juillet 1993 - juin 1994	• Le ministère retient les services d'une société d'experts-conseils pour effectuer une analyse préliminaire du projet.
Juillet 1994 - juin 1995	• Le ministère retient les services d'une autre société d'experts-conseils pour réaliser la conception et l'architecture détaillées du système.

Novembre 1995	• Le Conseil de gestion approuve l'impartition de l'élaboration, de la mise en œuvre et du soutien du SPSC à un fournisseur unique, soit la société locale qui a réalisé la conception détaillée du système, en invoquant les avantages économiques de cette décision pour la province.
	• Bien que la décision du Conseil de gestion ne cite pas de montant pour le projet, la documentation justificative mentionne un coût de 4,5 millions de dollars et une période de mise en œuvre de trois ans.
Décembre 1996	• Le directeur des Systèmes d'information du ministère signe le contrat du SPSC.
Septembre 1999	• Le Conseil de gestion accorde une prolongation de deux mois au projet SPSC, en attendant l'achèvement d'un examen financier indépendant, et il approuve une somme supplémentaire de 1 million de dollars. Les coûts d'élaboration et de soutien ont maintenant dépassé 9,9 millions, et les autres coûts dépassent 3,1 millions.
Novembre 1999	• La société locale fusionne avec une société d'experts-conseils internationale.
Décembre 1999	• Le Conseil de gestion approuve un financement additionnel, jusqu'à concurrence de 4,6 millions de dollars en 1999-2000.
	• Il est demandé au ministère de revenir devant le Conseil de gestion avant février pour lui présenter une analyse concise des coûts et des avantages de deux options : cesser le projet ou achever deux versions de plus. Nous pensons que le ministère s'est conformé à cette demande en juin 2000.
Avril 2000	• Le gouvernement réorganise le ministère. La section FSSC du ministère est transférée au nouveau ministère des Services familiaux et communautaires.
Juin 2000	• Le Conseil de gestion autorise l'achèvement des composantes Santé mentale et Santé publique du SPSC. Le Conseil de gestion approuve la somme de 250 000 $ par mois jusqu'à l'achèvement du projet.
	• Il demande à SFC d'évaluer les options pour l'élaboration de sa partie du système et aux ministères de faire une présentation commune sur la conception la plus efficiente pour le projet SPSC dans son entier.
Septembre 2001	• Le Conseil de gestion autorise le ministère des Services familiaux et communautaires à dépenser 8,6 millions de dollars sur trois ans, à compter de 2001-2002, pour achever l'élaboration et la mise en œuvre d'une version distincte du SPSC pour SFC.

Novembre 2001

- Le ministère de la Santé et du Mieux-être achève la mise en œuvre du SPSC.
- L'élaboration de la version distincte récemment approuvée du SPSC, Familles NB, commence au ministère des Services familiaux et communautaires.

Coût du projet

5.24 Tout projet de technologie de l'information comporte de nombreux éléments de coût. Ces coûts sont, notamment : l'élaboration, le soutien, le matériel, les logiciels, la formation, les frais de déplacement, les locaux, les fournitures, les coûts administratifs, les coûts associés au remplacement temporaire d'employés affectés au projet, et les coûts associés au maintien des systèmes existants qui sont remplacés. Lorsque le coût d'un projet est cité, il est important que les éléments compris dans le coût « complet » soient clairement montrés.

5.25 Bien que le calcul du coût complet d'un projet semble une pratique fondamentale en gestion de projet, nous avons appris que, par le passé, les ministères n'avaient pas l'habitude de suivre et de communiquer le coût complet des projets d'élaboration de systèmes d'information. À l'heure actuelle, le Bureau de soutien des projets propose comme pratique que les ministères suivent et communiquent le coût complet des projets, puisque les décisionnaires ont besoin d'avoir en main toutes les informations pertinentes en matière de coûts avant de prendre une décision.

5.26 Le coût estimatif initial de 4,5 millions de dollars fourni au Conseil de gestion ne correspond pas au coût complet du projet. Cette somme représente uniquement les coûts d'élaboration et de soutien, et aucun des autres coûts mentionnés ci-dessus.

5.27 Toutefois, à l'occasion de comparutions subséquentes devant le Conseil de gestion, le ministère a fourni un coût complet du projet. Nous sommes heureux de voir que le ministère a fait le calcul du coût complet du projet SPSC et fourni cette information au Conseil de gestion.

5.28 Dans notre Rapport de 2001, nous déclarions ce qui suit :

> *En 1999, le gouvernement a estimé que le contrat était terminé à 50 % seulement. Les coûts avaient plus que doublé par rapport au prix du contrat initial et atteignaient presque 9,5 millions de dollars. Au début de 2000, le contrat n'était toujours achevé qu'à 70 %, et les coûts avaient dépassé 20 millions de dollars.*

5.29 Nous tenons à clarifier les éléments de coût cités dans notre rapport de 2001. Le chiffre de 9,5 millions de dollars représente le coût de l'élaboration et du soutien du système jusqu'au 31 mars 1999.

Toutefois, le chiffre de 20 millions comprend ce même coût plus d'autres coûts liés au projet. Le coût des éléments élaboration et soutien jusqu'au 31 mars 2000 était de 13,4 millions de dollars. En conséquence, pour que la comparaison soit valable aux fins de notre Rapport de 2001, il faut comparer le chiffre de 4,5 millions au chiffre de 13,4 millions de dollars.

5.30 Le ministère a fourni, comme coût officiel du projet SPSC, les chiffres suivants :

- Le coût total du projet jusqu'en novembre 2001 atteignait 26,9 millions de dollars, somme qui comprend les éléments suivants :
  - Coûts d'élaboration et de soutien 18,9 $ millions
  - Coûts de remplacement d'employés et de maintien des systèmes existants 8,0 $ millions

5.31 Bien que le ministère ait achevé l'élaboration du projet SPSC en novembre 2001, les fonctionnalités envisagées à l'origine dans le coût estimatif de 4,5 millions ne sont pas encore toutes réalisées. Le ministère a cessé l'élaboration du volet FSSC du projet lorsque la section a été transférée au nouveau ministère des Services familiaux et communautaires. Le SFC poursuit l'élaboration de cette partie du système sous un nouveau nom, soit le système Familles NB. On estime le coût d'achèvement du système à 8,6 millions de dollars répartis sur trois ans, dont 6,0 millions pour l'élaboration. Le personnel de SFC a expliqué que le coût estimatif de Familles NB a considérablement augmenté et que son achèvement a probablement été retardé de deux ans en raison de la réorganisation du gouvernement. Les coûts du projet Familles NB devraient être pris en considération dans le calcul du coût total du projet SPSC.

5.32 La pièce 5.1 montre le total des coûts prévus pour les projets SPSC et Familles NB jusqu'en novembre 2001.

Pièce 5.1
Total des coûts prévus pour les projets SPSC et Familles NB (en millions de dollars)

	Élaboration	**Soutien**	**Coûts additionnnels**[1]	**Coût complet**
SPSC	11,8	7,1	8,0	26,9
Familles NB	6,0	--	2,6	8,6
Total	**17,8**	**7,1**	**10,6**	**35,5**

1. Les coûts additionnels du SPSC comprennent les coûts liés au remplacement d'employés et au maintien des systèmes existants. Les coûts liés aux déplacements, aux locaux, à la formation et à la traduction sont aussi compris dans les coûts additionnels.

   Les coûts additionnels pour Familles NB comprennent les coûts du matériel, des logiciels et une réserve pour éventualités. Il faut aussi compter les coûts de remplacement d'employés, les frais de déplacement et d'hébergement, les fournitures et les téléphones.

5.33 Le coût initial de 4,5 millions de dollars pour l'élaboration et le soutien du système s'élève maintenant à un total de 24,9 millions de dollars (17,8 millions plus 7,1 millions). Le coût total du projet (SPSC plus la composante Familles NB) atteint 35,5 millions. (Le chiffre de 35,5 millions comprend les coûts additionnels qui n'étaient pas inclus dans l'estimation de 4,5 millions.)

5.34 Nous avons accepté les chiffres fournis par le ministère et, dans le cadre de notre examen, nous n'en avons pas effectué une vérification détaillée. Une telle vérification aurait exigé beaucoup de temps étant donné la nature incertaine de la documentation et la longue période écoulée depuis le début du projet. De plus, pour ces raisons, rien ne garantissait qu'un chiffre vérifiable correspondant au coût complet puisse être établi.

Causes possibles des dépassements de coûts et des retards

5.35 Nous avons cerné plusieurs causes possibles pour expliquer pourquoi le projet SPSC coûte beaucoup plus cher et prend beaucoup plus de temps qu'il n'était prévu à l'origine. En particulier, nous avons observé l'apport d'un certain nombre de modifications au projet et des problèmes dans la planification du projet de même que dans la gestion et la surveillance du projet.

Modifications apportées au projet

5.36 Tout au long de la période d'élaboration de six ans, le projet SPSC a subi de nombreuses modifications. Ces modifications ont certainement eu des répercussions sur le coût et la période de mise en œuvre du projet.

5.37 Nous avons constaté que les modifications suivantes ont été apportées en cours de projet :

- L'ajout des Services de santé mentale au ministère a donné lieu à une hausse considérable du nombre de clients visés par le système.
- La mise en œuvre d'un nouveau système à l'ancien ministère du Développement des ressources humaines a fait que les clients recevant des paiements des deux ministères sont maintenant inclus dans le SPSC.
- Le dépôt de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a exigé du ministère qu'il réévalue le partage d'information parmi les directions et qu'il modifie les exigences du système en matière de sécurité.
- La nécessité de monter un nouveau registre de clients, qui devait venir à l'origine de l'élaboration d'un système automatisé à l'Assurance-maladie. Le projet de l'Assurance-maladie a été abandonné en cours de route.

- La nécessité de modifier le calendrier de mise en œuvre à la suite d'une réorientation des priorités relatives à la protection de l'enfance et à l'an 2000.

- Le transfert des programmes de FSSC à un autre ministère à la suite de la réorganisation du gouvernement.

5.38 Dans le cas de quatre des six modifications, nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que le ministère avait déterminé les répercussions de ces modifications sur le plan des coûts et de l'échéancier. Nous avons trouvé des éléments probants montrant que l'ajout des Services de santé mentale au ministère a augmenté le coût du projet de 1,7 million de dollars, mais rien pour décrire les répercussions sur le temps de réalisation. Nous avons vu une analyse de l'effet de la réorganisation du gouvernement sur le projet. Toutefois, en raison de la nature de l'analyse, nous n'avons pas été en mesure de déterminer l'effet différentiel de la réorganisation sur le coût et l'échéancier du projet SPSC.

5.39 À notre avis, les modifications ont eu un effet considérable sur le coût et le temps de réalisation du projet. Comme le ministère n'a pas analysé ni documenté les conséquences de ces modifications, nous n'avons pas été en mesure de déterminer leurs répercussions particulières sur le coût et le temps de réalisation du projet.

Planification du projet

5.40 La planification est une composante essentielle de tout projet d'envergure. Une planification exhaustive et exacte est particulièrement importante dans le cas des projets de technologie de l'information pour veiller dès le départ à ce que le projet soit clairement défini et orienté. Une planification déficiente peut mener à des résultats comme l'abandon du projet, des dépassements de coûts, des retards et un projet final qui ne répond pas aux besoins des utilisateurs.

5.41 Notre examen du projet SPSC a révélé les faiblesses suivantes du côté de la planification :

- Absence de documentation à l'appui des estimations initiales du projet.

- Documentation incomplète relative à la planification.

Absence de documentation à l'appui des estimations initiales du projet

5.42 Selon les estimations ministérielles, le coût du projet SPSC était de 4,5 millions de dollars, et le système devait être terminé au bout de trois ans. Pour un projet d'une telle ampleur, nous nous attendions à trouver une vaste documentation à l'appui des estimations initiales. Cette documentation aurait appuyé la demande que le ministère a faite au Conseil de gestion pour recevoir une dispense du processus d'appel d'offres public.

5.43 Nous formulons les observations suivantes :

- La somme de 4,5 millions de dollars ne figure pas dans le contrat conclu entre le ministère et l'entrepreneur. Le contrat stipule que les prix seront établis dans un autre document appelé arrêté de projet. Les coûts compris dans les arrêtés de projet s'élèvent au total à 3,1 millions de dollars. (Par contre, les arrêtés de projet ne mentionnent pas tous des coûts.)

- Nous n'avons trouvé aucune documentation à l'appui du coût de 4,5 millions de dollars ni du temps de réalisation de trois ans. Ni la direction, ni le personnel ne se souvenaient d'avoir vu une estimation venant de l'entrepreneur. Cela nous a étonnés, vu les travaux préliminaires exécutés par les consultants et le fait que ce chiffre soit cité dans le mémoire au Conseil exécutif présenté au Conseil de gestion.

- Un rapport d'étape sur le SPSC présenté au Comité des cadres supérieurs en mars 1999 précisait ce qui suit :

  l'estimation originale du coût était incomplète et trop optimiste – la complexité du projet n'a pas été pleinement comprise;

  l'estimation originale du temps de réalisation était trop optimiste – la complexité du projet n'a pas été pleinement comprise.

Documentation incomplète relative à la planification

5.44 Le contrat du SPSC exige la préparation d'un arrêté de projet pour chaque version. L'arrêté de projet est l'un des documents les plus importants d'un projet et l'une des premières étapes dans sa planification. L'arrêté de projet établit les rôles et les responsabilités des principaux intervenants dans le projet et définit clairement les enjeux reliés au projet pour ce qui est des risques, des avantages et des coûts. Un arrêté de projet correctement préparé contribue à faire en sorte que toutes les composantes du projet (budget, ressources humaines, etc.) sont en place et comprises avant de poursuivre le projet. À notre avis, l'absence d'un arrêté de projet correctement préparé est signe d'une planification déficiente. Les pratiques exemplaires actuelles recommandées par le Bureau de soutien des projets insistent fortement sur la préparation d'un arrêté de projet tôt dans la planification.

5.45 Le contrat du SPSC montre qu'un arrêté de projet devait être préparé à la fin de l'étape de la conception de chaque version. Le contrat exigeait que les arrêtés de projet comprennent des renseignements tels qu'un plan de mise en œuvre et des dates de réalisation des jalons cruciaux. Nous nous attendions à trouver 12 arrêtés de projet, soit un pour chacune des 12 versions, et que chaque arrêté de projet contienne l'information exigée au contrat.

5.46 On nous a fourni 9 des 12 arrêtés de projet. Parmi ceux-ci, seulement un arrêté contient l'information exigée au contrat faisant l'objet de notre contrôle par sondages. Les trois arrêtés de projet qui n'ont pas été retrouvés ont trait à des versions mises en application avant avril 1999.

Gestion et surveillance du projet

5.47 Une gestion et une surveillance adéquates d'un projet contribuent à sa réussite. De façon générale, une gestion directe et une surveillance étroite sont nécessaires pour assurer la livraison à temps et dans les limites du budget des projets de grande taille. Notre examen du projet SPSC a révélé les faiblesses qui suivent dans la gestion et la surveillance du projet :

- Les modifications du projet ont été mal gérées.
- La responsabilité du projet n'était pas clairement attribuée.
- Les comités de gestion n'étaient pas efficaces.
- Certains postes essentiels au projet n'ont pas été remplis.
- La surveillance des arrangements en matière de prix était insuffisante.
- La surveillance des coûts était insuffisante.

Les modifications du projet ont été mal gérées

5.48 La gestion des modifications d'un projet est une composante essentielle de tout projet. Ce processus prend une importance particulière dans le cas des projets d'élaboration de technologie de l'information en raison des répercussions profondes que peuvent entraîner les modifications. Il est important d'avoir en vigueur un processus systématique pour la gestion des modifications afin de veiller à ce que seules les modifications autorisées soient mises en œuvre, que toutes les modifications soient documentées et que leurs répercussions sur le budget et le temps de réalisation du projet soient évaluées. Sur le plan des risques, lorsque les modifications sont d'une grande ampleur, la gestion des modifications est tout aussi importante que l'approbation de l'estimation initiale.

5.49 À la lumière de notre examen des procès-verbaux du Comité de gestion du SPSC, nous avons constaté que, de 1996 à 1999, aucune méthode systématique n'était en vigueur pour gérer les modifications. Les procès-verbaux des réunions de novembre 1998, de février 1999 et de mars 1999 mentionnent la nécessité d'avoir une approche systématique de la gestion des modifications. À partir de ce moment, la gestion des modifications s'est améliorée.

5.50 Comme nous le notons précédemment, le ministère n'a pas quantifié les répercussions sur les coûts et le temps de réalisation de quatre des six modifications.

5.51 De plus, nous n'avons rien vu qui prouve que le Comité de gestion du SPSC a approuvé toutes les modifications du projet.

5.52 À l'exception de la modification entraînée par la réorganisation du gouvernement, nous n'avons rien vu dans les procès-verbaux qui prouve que le Comité des cadres supérieurs a approuvé les autres modifications importantes apportées au projet SPSC.

La responsabilité du projet n'était pas clairement attribuée

5.53 La responsabilité de la gestion de l'élaboration du système aurait dû être clairement attribuée à un cadre supérieur du ministère. L'attribution des responsabilités est fondamentale pour la reddition de comptes, et il est bon pour tout projet d'avoir une personne désignée comme responsable. Cette personne devrait être chargée de veiller à ce que tous les aspects de la gestion et de la surveillance du projet soient dûment assurés. Si les responsabilités ne sont pas clairement attribuées, il n'y a personne pour rendre des comptes si un problème survient.

5.54 Les lignes directrices actuelles du Bureau de soutien des projets recommandent que les ministères nomment un promoteur de projet et un directeur de projet pour les projets d'élaboration de grande taille. Le promoteur du projet est le « champion du projet depuis son démarrage jusqu'à son achèvement » tandis que le directeur du projet est chargé de la gestion globale du projet et, à ce titre, il veille à ce que le projet soit terminé à temps et en respecte le budget et l'étendue. D'habitude, ces rôles sont confiés à des cadres supérieurs.

5.55 De 1996 à 1999, il n'y a pas eu de promoteur du projet, et le directeur du projet n'était pas membre de la haute direction. Les responsabilités relatives à la gestion du projet étaient partagées entre le directeur des Systèmes d'information (pour les questions ayant trait à la gestion du contrat) et le Comté de gestion du SPSC (pour les questions ayant trait aux fonctions du système). De 1999 à novembre 2001, selon le ministère, un sous-ministre adjoint a pris la responsabilité du projet, mais seulement après que la haute direction s'est rendu compte que les coûts du projet avaient grandement dépassé le budget.

Les comités de gestion n'étaient pas efficaces

5.56 Le contrat du SPSC précise que la structure de gestion du SPSC représente un facteur crucial pour assurer une réalisation réussie du projet. Deux éléments clés de la structure de gestion étaient le Comité des cadres supérieurs et le Comité de gestion du SPSC.

Comité des cadres supérieurs

5.57 Le Comité des cadres supérieurs se trouvait au sommet de la structure hiérarchique du SPSC. Parmi ses responsabilités, il devait approuver le budget global et les révisions, ainsi que les exigences budgétaires pour l'exercice et pour l'ensemble du projet.

5.58 Nous avons examiné le procès-verbal du Comité des cadres supérieurs et noté que le comité est très peu intervenu dans le projet de 1996 à mars 1999, et pas du tout de juin 2000 à novembre 2001.

5.59 Un rapport d'étape sur le SPSC présenté au comité en mars 1999 montre que le ministère n'a pas pleinement respecté les processus de

gestion initiaux du projet. La présentation a montré que la prise de décisions était lente et que les communications entre le Comité des cadres supérieurs et les chefs de division étaient quelque peu sporadiques.

Comité de gestion du SPSC

5.60 Selon le contrat du SPSC, le Comité de gestion du SPSC devait être coprésidé par des membres des Services de santé mentale, des Services de santé publique et de FSSC. Le comité devait regrouper au moins neuf représentants des intervenants des différentes sections du ministère, le directeur des Systèmes d'information, deux représentants de l'entreprise externe et le gestionnaire des activités du système du ministère. Le contrat précisait que le comité était censé tenir une réunion aux six à huit semaines et que ses responsabilités étaient, entre autres, les suivantes : s'assurer que le projet avançait selon le plan, approuver ou rejeter les modifications demandées touchant le budget ou l'échéancier du SPSC (ou renvoyer la demande au Comité des cadres supérieurs), et résoudre les questions importantes rapidement.

5.61 L'un des principaux problèmes que nous avons notés concernant le fonctionnement du comité est l'absence d'une personne à la présidence durant les trois premières années; le comité était plutôt coprésidé par trois personnes. On désignait souvent le groupe comme le « comité coprésidé ». Personne n'était chargé de veiller au fonctionnement efficace du comité. Selon le ministère, le comité a nommé une personne à sa présidence en 1999. À partir de ce moment, il semble que le fonctionnement du comité se soit amélioré.

5.62 Notre examen des procès-verbaux du Comité de gestion du SPSC a révélé les points suivants :

- De janvier 1996 à février 1998, des membres du comité se seraient réunis pour discuter des rapports d'étape fournis par l'entrepreneur. Toutefois, ces réunions n'ont pas fait l'objet de procès-verbaux.

- De 1996 à 1999, le comité n'a pas examiné de calendrier ni d'information financière détaillés. De mars 1999 à novembre 2001, le comité a examiné l'information financière, mais cette information n'était pas toujours à jour. Il y a eu des discussions au sujet du temps de réalisation et du budget, mais il semble que le comité n'ait pas eu en main d'informations détaillées, à l'exception de la version la plus récente. Le ministère nous a informés que l'information financière était habituellement mise à jour verbalement par l'entrepreneur durant les réunions.

- Les rapports d'étape, les procès-verbaux et une présentation à la haute direction montrent que la prise de décisions par le comité était lente.

Certains postes essentiels au projet n'ont pas été remplis

5.63 Durant notre examen, nous avons appris que des postes clés n'ont pas été remplis durant les six années du projet. Le Bureau du

contrôleur a souligné l'absence d'un gestionnaire de projet dans les deux examens distincts qu'il a fait du projet SPSC en mars et en octobre 2000. Le ministère a souligné qu'un gestionnaire de projet a été affecté au projet SPSC à compter d'octobre 2000 jusqu'à son achèvement.

5.64 Nous avons aussi noté que le Comité de gestion du SPSC a eu de la difficulté à obtenir que des utilisateurs soient affectés au projet. Un rapport d'étape en date d'octobre 1996 déclarait que deux des trois versions du SPSC en voie d'élaboration étaient en retard par rapport aux dates visées initialement pour leur mise en œuvre et que, à moins que les questions relatives à la disponibilité d'utilisateurs soient réglées et qu'une gestion compétente pour la mise en œuvre soit assignée à ces initiatives, l'entrepreneur n'allait pas être en mesure de respecter l'objectif d'octobre 1998.

La surveillance des arrangements en matière de prix était insuffisante

5.65 Le contrat du SPSC note deux genres d'arrangements en matière de prix : « temps et matériel » et « prix fixe ». Dans le cas d'un arrangement visant le temps et le matériel, le ministère assume la majeure partie du risque associé au contrat. Il incombe au ministère de s'assurer que l'entrepreneur facture pour les services réellement fournis aux tarifs établis pour les services externes, et de surveiller le processus d'élaboration pour veiller à ce qu'il progresse de manière efficiente, tel que prévu. Si un projet prend plus de temps que prévu, le ministère doit alors payer davantage.

5.66 Dans le cas d'un arrangement à prix fixe, l'entrepreneur assume la majeure partie du risque. De façon générale, l'estimation de l'entrepreneur est plus élevée pour tenir compte de ce risque. Le prix est décidé au début, et des dépassements de coûts sont moins susceptibles de se produire, car l'entrepreneur cherche à terminer le projet dans les limites de son budget.

5.67 Nous avons appris du personnel du Bureau de soutien des projets d'Approvisionnement et Services que les dépassements de coûts et les retards dans la réalisation sont plus susceptibles de se produire lorsqu'il s'agit d'un arrangement visant le temps et le matériel. De plus, dans un tel arrangement, le ministère devrait intervenir directement dans le projet et surveiller le contrat de très près.

5.68 Le contrat du SPSC mentionne les deux arrangements, soit temps et matériel, et prix fixe. Le contrat note que chaque version comporte trois étapes distinctes : la conception, la construction et l'assemblage, et la mise en œuvre. L'arrangement en matière de prix de chaque étape était le suivant :

- L'étape de la conception devait être facturée selon un arrangement visant le temps et le matériel.
- L'étape de la construction et de l'assemblage devait être facturée en fonction d'un prix fixe.

- L'étape de la mise en œuvre devait être facturée en fonction d'une combinaison des deux arrangements, soit temps et matériel, et prix fixe.

5.69 Nous nous attendions à ce qu'une personne surveille le projet pour s'assurer du respect des arrangements du contrat en matière de prix.

5.70 Nous n'avons trouvé dans les arrêtés de projet aucun élément probant pour montrer que le ministère avait établi un prix fixe pour chacune des versions, tel qu'exigé dans le contrat. Comme nous l'avons mentionné, l'établissement des prix devait être consigné dans les arrêtés de projet (incluant le montant du prix fixe pour les différentes étapes). Or, 7 des 12 versions ne mentionnent pas de prix dans les arrêtés de projet ou n'ont pas d'arrêté de projet.

5.71 L'examen de 1998 par la section de la vérification interne du ministère recommandait qu'un montant soit obtenu pour tout le travail à réaliser à prix fixe pour toutes les versions restantes en élaboration, puis que ce montant soit surveillé pour chaque version. L'examen stipulait aussi que l'entrepreneur devait fournir sur ses factures une ventilation des travaux pour indiquer les sommes relatives à l'élaboration et les sommes relatives à la conception, et ce pour chaque version, que les travaux à prix fixe reliés à la mise en œuvre devaient être définis et suivis séparément, et que les écarts devaient être expliqués. Les constatations de la section de la vérification interne sous-entendent que le ministère n'appliquait pas un arrangement de prix fixe tel que l'exigeait le contrat. Nous n'avons rien vu indiquant qu'il a été donné suite à la recommandation.

5.72 Nous croyons aussi que le ministère n'a pas surveillé de près les coûts facturés en temps et en matériel. Nous avons trouvé des éléments probants montrant que le ministère avait de la difficulté à vérifier les tarifs des services externes et les heures facturées pour le personnel externe. À notre avis, la personne chargée de vérifier le paiement aurait dû savoir qui travaillait au projet et connaître leurs tarifs.

La surveillance des coûts était insuffisante

5.73 Nous estimons que des mécanismes appropriés auraient dû être en place pour faciliter la surveillance opportune des coûts engagés et du travail réalisé. Nous nous attendions à ce que les budgets et les coûts soient suivis et surveillés pour chaque version.

5.74 La Direction des systèmes d'information au ministère était chargée du contrôle des coûts de 1996 à 1999. Outre les factures de l'entrepreneur, la direction n'a pas pu nous fournir d'information financière pour cette période. En mars 1999, la responsabilité du contrôle financier est passée au Comité de gestion du SPSC. À partir de ce moment, la surveillance des coûts s'est grandement améliorée.

5.75 Nous avons examiné les procès-verbaux des réunions du Comité de gestion du SPSC et observé les points qui suivent relativement à la surveillance du projet :

- L'information financière n'était pas discutée à chaque réunion. En décembre 1998, le comité a demandé à l'entrepreneur de commencer à lui fournir l'information financière relative au projet.

- En mars 1999, le comité a commencé à examiner l'information financière durant ses réunions. L'information était généralement communiquée mensuellement, par version. Cependant, nous avons noté plusieurs cas où l'information avait été mise à jour plusieurs mois en retard ou, pour certains mois, pas du tout.

5.76 Une autre observation qui fait croire que la surveillance du projet était insuffisante est le manque d'information financière liée au projet. Le ministère n'a pas pu nous fournir d'information sur le budget et le coût de chaque version. De plus, durant notre vérification, il a fallu plusieurs semaines avant que le ministère fournisse des documents montrant le coût total du projet.

5.77 Des observations du ministère montrent aussi qu'on savait que la surveillance du projet était insuffisante. On peut lire ce qui suit dans un document datant de mai 1998 et préparé par la section de la vérification interne :

> *En l'absence d'un système de suivi des coûts à l'interne, le ministère s'en remet à l'entrepreneur principal pour le contrôle financier du projet. Il y a risque de dépassement du budget relativement aux composantes à prix fixe et au projet dans son ensemble.*
>
> *Il est recommandé que le ministère commence à suivre tous les coûts des travaux reliés au projet, qu'il s'agisse des coûts internes ou des coûts des entrepreneurs externes. Le suivi devrait être assuré pour chaque version. Le point de départ devrait être une estimation des travaux à réaliser durant l'exercice, puis l'application de cette estimation à un budget proposé.* [Traduction.]

5.78 Nous n'avons rien vu montrant qu'il avait été donné suite à cette recommandation.

Conformité aux modalités du contrat, aux mesures législatives et aux directives gouvernementales

5.79 Pour atteindre notre deuxième objectif d'examen, nous avons fait ce qui suit :

- Nous avons examiné le contrat du SPSC et certaines dispositions particulières pour effectuer un contrôle par sondages de la conformité.

- Nous avons déterminé les mesures législatives et les directives pertinentes et noté les points que le ministère n'avait pas respectés.

- Même s'il n'existait aucune directive gouvernementale relative à la gestion des projets de technologie de l'information au moment de la signature du contrat, nous avons formulé des observations concernant la gestion du projet et l'approbation du Conseil de gestion.

Non-respect des modalités du contrat

5.80 Le contrat du SPSC est un document volumineux comptant 52 pages et 16 annexes. Il est composé de 26 sections, qui portent sur des sujets tels que les ressources et les responsabilités, la gestion du projet, ainsi que l'établissement des prix et les paiements. Le contrat traite également de l'élaboration du système, des licences, de la mise en œuvre et de la maintenance. Le directeur des Systèmes d'information et l'entrepreneur ont signé le contrat en décembre 1996.

5.81 Nous avons examiné le contrat et noté ce qui suit au sujet des points que le ministère n'a pas respectés :

- Le montant des travaux à prix fixe prévus au contrat n'a pas été déterminé.
- Certains arrêtés de projet n'ont pas été préparés, et la plupart sont incomplets.
- La structure de gestion requise n'a pas été mise en œuvre.

Le montant des travaux à prix fixe prévus au contrat n'a pas été déterminé

5.82 Le contrat exige que tous les services fournis durant l'étape de la construction et de l'assemblage soient facturés à un prix fixe. Il précise aussi qu'une partie des coûts reliés à la mise en œuvre doit contenir une composante à prix fixe. Nous n'avons pas pu trouver d'entente entre le ministère et l'entrepreneur précisant le montant des prix fixes pour aucune des 12 versions.

5.83 L'arrêté de projet de 5 des 12 versions comporte de l'information relative au prix. Toutefois, les coûts reliés au prix fixe et au temps et au matériel ne sont pas identifiés. Nous n'avons rien trouvé qui indique que les coûts reliés à l'étape de la construction et de l'assemblage ou à l'étape de la mise en œuvre aient été réglés en fonction d'un prix fixe, comme l'exigeait le contrat.

Certains arrêtés de projet n'ont pas été préparés, et la plupart sont incomplets

5.84 Le contrat du SPSC stipule qu'un arrêté de projet (document de planification) devait être préparé à la fin de l'étape de conception de chaque version. Le contrat précise que les renseignements suivants devaient être énoncés dans chaque arrêté de projet :

- le prix de la version,
- un plan de mise en œuvre de la version,
- la durée prévue pour la réalisation des jalons du projet,
- les dates de réalisation des jalons cruciaux du projet,
- la désignation de membres clés du personnel.

5.85 Comme nous l'avons déjà mentionné, seulement 9 des 12 arrêtés de projet nous ont été fournis. Parmi ces 9 arrêtés, un seul est signé par le ministère et l'entrepreneur, 3 sont approuvés par le Comité de gestion du SPSC et 5 ne sont ni signés, ni approuvés. Bien que la signature des arrêtés de projet ne soit pas prévue au contrat, à notre avis, ces documents auraient dû être signés par le ministère et par l'entrepreneur.

5.86 Seulement cinq des arrêtés de projet contiennent de l'information relative aux prix.

5.87 Huit arrêtés de projet comportent une date de mise en œuvre de la version visée. Cependant, nous sommes d'avis que la qualité et le contenu de six de ces arrêt´s sont médiocres.

5.88 Seulement un arrêté de projet précise le temps nécessaire pour réaliser les jalons du projet.

5.89 Seulement deux arrêtés de projet précisent des dates pour la réalisation des jalons cruciaux du projet.

5.90 Aucun des arrêtés de projet ne nomme des membres clés du personnel. Cependant, sept arrêtés de projet mentionnent, de manière plus ou moins détaillée, les postes à remplir pour la version.

La structure de gestion requise n'a pas été mise en œuvre

5.91 Nous abordons la question de la structure de gestion requise plus tôt dans le présent chapitre dans notre discussion sur la gestion et la surveillance du projet. Les observations qui suivent décrivent en partie les dérogations au contrat concernant le Comité des cadres supérieurs, qui était l'un des principaux éléments de la structure de gestion décrite dans le contrat du SPSC.

5.92 Le contrat du SPSC précise la composition du comité, les exigences relatives aux réunions et ses responsabilités. Selon les modalités du contrat, le Comité des cadres supérieurs devait comprendre le sous-ministre, cinq sous-ministres adjoints et cinq membres clés de l'équipe du projet SPSC.

5.93 Nous avons examiné les procès-verbaux des réunions du Comité des cadres supérieurs, et rien ne montre que des membres de l'équipe du projet SPSC aient assisté à aucune des réunions, contrairement aux exigences du contrat.

5.94 Le contrat du SPSC précisait que le comité devait tenir une réunion chaque trimestre. Nous avons déterminé que le Comité des cadres supérieurs du ministère tenait régulièrement des réunions (hebdomadaires, le plus souvent) pour discuter de diverses questions ayant trait au ministère. Cependant, dans notre examen des procès-verbaux, nous avons noté que le comité n'a pas discuté du projet

chaque trimestre entre 1996 et mars 1999 ni entre juin 2000 et novembre 2001.

5.95 Le contrat du SPSC énonce les responsabilités du comité, dont les suivantes :

- approuver le budget global et les révisions;
- approuver le calendrier global et les révisions;
- veiller à la bonne gestion du projet;
- établir les priorités du projet;
- approuver les exigences budgétaires de l'exercice et de l'ensemble du projet.

5.96 En raison du manque de détail des procès-verbaux, nous n'avons pas pu déterminer si le comité remplissait les responsabilités prévues au contrat. Bien qu'il y ait de nombreux renvois au SPSC durant la période allant de mars 1999 à mai 2000, ces renvois laissent entendre que les discussions servaient à faire des mises à jour sur le projet, et non à prendre des décisions, comme l'envisageait le contrat. Nous nous attendions à trouver dans les procès-verbaux la communication de décisions prises à l'endroit du projet.

Non-respect des mesures législatives

Loi sur les achats publics

5.97 Nous avons examiné la *Loi sur les achats publics* pour déterminer si le projet SPSC était conforme à la loi. Le paragraphe 3(1) de la loi précise ce qui suit : « Sauf disposition contraire de la présente loi ou des règlements, chaque ministère doit acheter ses services et ses approvisionnements par l'intermédiaire du Ministre ». Cette disposition exige des ministères qu'ils fassent approuver les achats par le ministre de l'Approvisionnement et des Services.

5.98 Lorsque le ministre de l'Approvisionnement et des Services a accordé une dispense au ministère pour le projet SPSC, il a aussi approuvé un ordre d'achat d'une valeur de 4,5 millions de dollars, ordre qui autorisait le ministère à dépenser une telle somme sur le projet. Le ministère a demandé une modification à l'ordre d'achat en mars 1999, date à laquelle les paiements à l'entrepreneur s'élevaient à quelque 9,9 millions de dollars. Approvisionnement et Services a approuvé la demande du ministère en avril 1999.

5.99 Approvisionnement et Services a déclaré que l'approbation accordée en avril 1999 suffisait pour couvrir le ministère de manière adéquate quant au respect des exigences de la loi, malgré le fait que cette approbation ait été accordée après la dépense des fonds.

5.100 Des paiements se chiffrant au total à quelque 5,4 millions de dollars ont été versés sans approbation préalable du ministre de l'Approvisionnement et des Services. Pour la période durant laquelle les fonds ont été dépensés, le ministère a contrevenu à la *Loi sur les achats publics*.

Non-respect des directives gouvernementales

5.101 Selon une directive du gouvernement, tout paiement doit être conforme aux mesures législatives applicables avant d'être approuvé. Ce n'est pas toujours le cas pour certains des paiements versés dans le cadre du projet SPSC. Les paiements auraient dû cesser lorsqu'ils ont atteint la somme approuvée sur l'ordre d'achat initial, soit 4,5 millions de dollars. Pour respecter la *Loi sur les achats publics*, il aurait fallu qu'aucun paiement additionnel ne soit versé pour le projet SPSC tant que le ministre de l'Approvisionnement et des Services n'avait pas approuvé la modification à l'ordre d'achat.

Directives gouvernementales

5.102 Au moment du projet SPSC, aucune directive gouvernementale ne portait sur la gestion des projets de technologie de l'information. Les faiblesses du gouvernement dans le domaine de la gestion de projet sont l'une des constatations d'un rapport de Grant Thornton intitulé *A Financial Review of the Province of New Brunswick September 30, 1999* [Examen financier du gouvernement du Nouveau-Brunswick, 30 septembre 1999]. Dans le rapport, on peut lire ceci :

> *Les ministères individuels n'ont pas les moyens de garder à leur emploi des personnes ayant les compétences requises pour gérer des projets majeurs, car chaque ministère n'entreprend que périodiquement des projets de grande envergure ou des projets spécialisés. Les compétences spécialisées devraient se trouver au gouvernement central, étant donné le volume de nouveaux projets de TI réalisés dans tous les ministères.* [Traduction.]

5.103 En réponse au rapport de Grant Thornton, Approvisionnement et Services a fait savoir qu'il s'affaire à définir des stratégies de gestion pour les projets de technologie de l'information. Bien que le travail ne soit pas terminé, le Bureau de soutien des projets est d'avis que les lignes directrices concernant la gestion des projets seront parmi les plus importantes à développer.

5.104 Depuis le 5 novembre 1997, le Conseil de gestion exige des ministères qu'ils obtiennent son approbation avant de signer des contrats lorsque les circonstances sont exceptionnelles ou lorsque le projet est de nature délicate pour le ministère ou le gouvernement. Bien qu'une telle directive n'exige pas des ministères qu'ils obtiennent l'approbation du Conseil de gestion avant de modifier un contrat, nous sommes d'avis que le Conseil de gestion devrait être informé des modifications à un contrat si celles-ci sont de nature à influer sur l'approbation initiale du conseil, et tout particulièrement dans les cas où les modifications entraînent des répercussions importantes sur les coûts du contrat.

5.105 À notre avis, après la mise en vigueur de cette exigence du Conseil de gestion, le ministère aurait dû retourner au conseil pour faire approuver les importantes modifications qui touchaient l'étendue du projet. Le Conseil de gestion était sous l'impression que le projet SPSC valait 4,5 millions de dollars et que sa réalisation devait prendre trois

ans. Lorsque le ministère s'est rendu compte que les estimations de coût et de temps étaient loin de la réalité, il aurait été prudent d'obtenir des directives du Conseil de gestion sur la poursuite du projet. Le ministère n'a pas demandé l'approbation du Conseil de gestion pour les modifications majeures apportées de 1997 à 1999. Toutefois, à partir de 1999 jusqu'à l'achèvement du projet, le ministère a été régulièrement en communication avec le Conseil de gestion.

5.106 En plus d'être mis au courant de l'augmentation des coûts et d'un temps de réalisation plus long, le Conseil de gestion se serait peut-être préoccupé des répercussions de ces modifications sur la décision qu'il avait prise en 1995 d'accorder le contrat à un fournisseur unique.

Recommandation

5.107 Nous avons recommandé que le ministère améliore ses méthodes de planification, de gestion et de surveillance des futurs projets de technologie de l'information. Ces améliorations devraient donner suite aux préoccupations qui suivent, soulevées dans notre examen du projet SPSC. Le ministère devrait :

- **suivre, tenir et surveiller les informations sur le coût complet des projets, depuis la planification jusqu'à l'achèvement du projet;**
- **confier la responsabilité globale des projets importants à un membre de la haute direction ministérielle;**
- **assurer une surveillance et une communication régulières des coûts et du temps de réalisation par rapport aux budgets établis, et communiquer cette information régulièrement à la haute direction;**
- **établir un processus permettant d'estimer les répercussions des modifications apportées à un projet sur le coût et le délai de livraison prévus dans les plans initiaux du projet;**
- **veiller à ce que la haute direction approuve toute modification importante à un projet;**
- **respecter les modalités des contrats;**
- **s'assurer que les paiements prévus à un contrat soient versés uniquement si le ministre de l'Approvisionnement et des Services a approuvé un ordre d'achat pour le contrat, le montant des paiements ne devant pas dépasser le montant de l'ordre d'achat.**

Réponse du ministère

5.108 Le ministère est d'accord avec toutes les recommandations qui précèdent en ce qui a trait à ses futurs projets de technologie de l'information. Il a aussi formulé l'observation qui suit au sujet des activités actuelles du SPSC. Comme il est noté précédemment dans le chapitre, notre examen a porté sur le processus d'élaboration du

système, et non sur l'efficacité avec laquelle le système répond aux besoins du ministère.

> *Le SPSC est devenu un outil de grande valeur pour les professionnels de la santé et les travailleurs sociaux qui fournissent des services à la population du Nouveau-Brunswick. Le système est accessible à partir de n'importe où dans la province, et l'information qui est partagée parmi ces professionnels leur offre un moyen de coordonner et de planifier ensemble la prestation des services aux clients. Le système facilite l'orientation vers des services et le transfert de clients d'une section à l'autre du ministère et entre les ministères.*
>
> *La communication s'est accrue avec les partenaires vers lesquels les clients sont orientés pour des services, par exemple les médecins. Les sources d'orientation obtiennent maintenant des rétroactions de façon plus régulière. Les clients apprécient le fait de ne pas avoir à mettre leur médecin à jour sur leur traitement.*
>
> *Nous avons installé des ordinateurs dans les hôpitaux et les centres de crise à différents endroits de la province. Le personnel infirmier et médical à ces endroits ont maintenant accès au SPSC, ce qui leur fournit des informations essentielles sur les clients. Le personnel des hôpitaux et des centres de crise peut rapidement déterminer si un client est suivi dans un autre programme et s'assurer que tout ce qui peut être fait pour un client l'est effectivement.*
>
> *En 2001, nous avons fourni des services à plus de 100 000 clients. L'information sur les clients et les services fournis est à la disposition des utilisateurs et des gestionnaires sur le terrain, qui ont accès à une quarantaine de rapports en ligne. De plus, des rapports ponctuels sont accessibles au moyen d'un « catalogue » d'information qui permet aux utilisateurs de faire des analyses croisées, ce qui offre des possibilités inépuisables d'extraction d'information sur les clients.* [Traduction.]

Chapitre 6
Ministère de la Sécurité publique
Bureau du prévôt des incendies

Contenu

Contexte 121
Étendue 123
Résumé des résultats 124
Loi sur la prévention des incendies 126
Ressources humaines 138

Ministère de la Sécurité publique Bureau du prévôt des incendies

Contexte

6.1 Le Bureau du prévôt des incendies (BPI) relève de la Direction des services de police, d'incendie et d'urgence du ministère de la Sécurité publique. Le BPI est l'instance supérieure dans la province en matière de sécurité-incendie et de prévention des incendies.

6.2 Le BPI est chargé de l'administration de la *Loi sur la prévention des incendies* du Nouveau-Brunswick, qui vise 222 services d'incendie permanents, bénévoles et industriels dans la province, y compris :

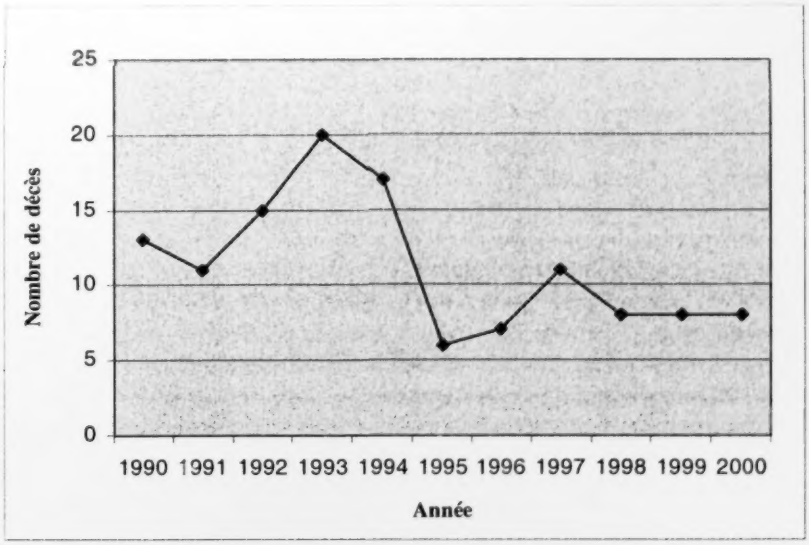
- 2 services d'incendie rémunérés qui ne font pas appel à des bénévoles (Fredericton et Saint John);
- 14 services d'incendie mixtes (pompiers rémunérés et bénévoles);
- 48 services d'incendie industriels;
- 158 services d'incendie entièrement bénévoles (68 font partie de districts de services locaux et sont financés par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux).

6.3 Ces services d'incendie sont réunis par l'entremise de neuf associations régionales de pompiers, de l'Association des chefs pompiers du Nouveau-Brunswick et de l'Association des agents de la prévention des incendies du Nouveau-Brunswick. Le BPI constitue le principal lien entre le gouvernement provincial et les services d'incendie municipaux et provinciaux de même que leurs associations.

6.4 La *Loi sur la prévention des incendies* établit l'autorité et les responsabilités du BPI. Une administration et une exécution correctes de la loi sont d'une importance capitale, car le non-respect de la loi peut avoir des répercussions dramatiques sur la sécurité publique. Tous les résidents de la province peuvent éventuellement subir les conséquences d'un incendie.

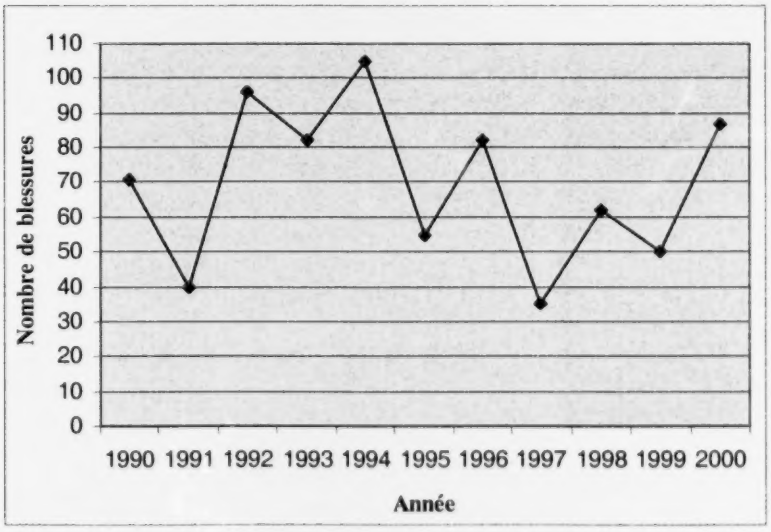
6.5 Le nombre de décès dus aux incendies au Nouveau-Brunswick a baissé au cours des dernières années. Les chiffres par habitant sont parmi les plus bas au pays. La pièce 6.1 montre le nombre de décès dus aux incendies au Nouveau-Brunswick de 1990 à 2000.

Pièce 6.1
Décès dus aux incendies au Nouveau-Brunswick de 1990 à 2000



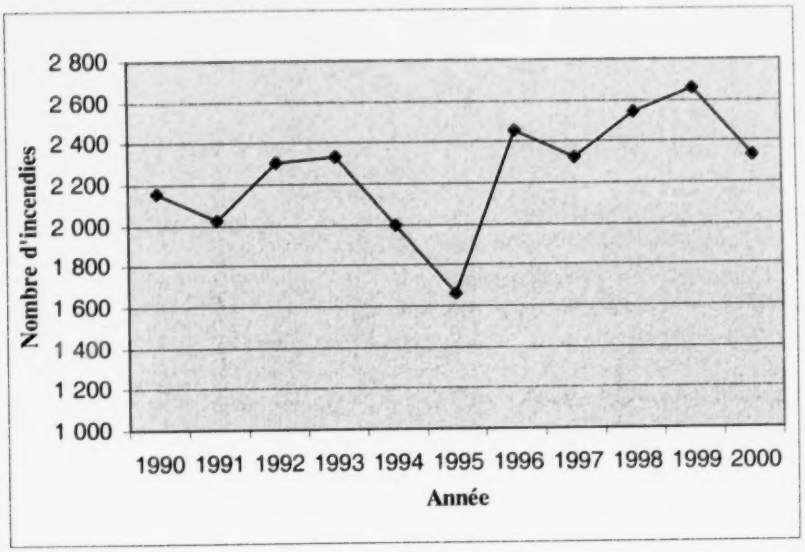
6.6 Bien que le nombre de décès dus aux incendies ait baissé au cours des dernières années, ce n'est pas le cas pour le nombre de blessures dues aux incendies et le nombre d'incendies survenus au cours des 10 dernières années. La pièce 6.2 montre le nombre de blessures dues aux incendies entre 1990 et 2000. Le nombre de blessures dues aux incendies en 2000 a dépassé de 23 % le nombre de blessures en 1990. La pièce 6.3 montre le nombre d'incendies pour les mêmes années. Le nombre d'incendies survenus en 2000 a dépassé de 8 % le nombre d'incendies survenus en 1990.

Pièce 6.2
Blessures dues aux incendies au Nouveau-Brunswick de 1990 à 2000



6.7 Le BPI avait 17 employés au moment de notre vérification, y compris huit assistants au prévôt des incendies qui travaillent dans les bureaux régionaux de la province.

Pièce 6.3
Incendies au Nouveau-Brunswick de 1990 à 2000



6.8 En 2001, le BPI a effectué 2 500 inspections initiales de prévention des incendies et 1 000 inspections de renouvellement, fait enquête sur environ 200 incendies et examiné environ 800 plans de construction.

Étendue

6.9 Comme le Bureau du vérificateur général s'intéresse depuis un certain temps au thème de la sécurité, nous avons estimé qu'il était important que nous examinions les activités du BPI dans la province. Nous avons entrepris une vérification du BPI en octobre 2001. Notre vérification était en grande partie achevée en mai 2002.

6.10 Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

Évaluer si le Bureau du prévôt des incendies s'assure adéquatement de la mise en application des dispositions de la Loi sur la prévention des incendies.

Évaluer si le Bureau du prévôt des incendies a en place des mécanismes et des méthodes appropriés sur le plan des ressources humaines pour s'acquitter de manière suffisante de la prestation des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie qui visent à réduire les pertes de vie, les blessures et les dommages matériels dus aux incendies.

6.11 Nous avons élaboré plusieurs critères pour nous aider dans la réalisation de notre vérification. Les observations qui figurent dans le chapitre sont organisées autour de ces critères.

6.12 Notre vérification a consisté notamment à examiner la documentation et à mener des entrevues avec des membres du personnel du BPI et des ministères de la Formation et du Développement de l'emploi (formation des pompiers), de la Justice (assurance), de l'Environnement et des Gouvernements locaux (districts de services locaux), et de la Sécurité publique (technologie de l'information et ressources humaines). Nous avons aussi interviewé des chefs de pompiers et des représentants de l'Association des chefs pompiers du Nouveau-Brunswick. Nos procédés de vérification visent la période allant jusqu'au 31 mars 2002 inclusivement. Nous nous sommes servis de toute l'information recueillie pour appuyer les constatations, les conclusions et les recommandations que nous présentons dans ce chapitre.

Résumé des résultats

Loi sur la prévention des incendies

6.13 La *Loi sur la prévention des incendies* est relativement bien organisée, complète et facile à suivre. Les fonctions et les responsabilités du BPI y sont bien définies. Dans l'ensemble, le BPI connaît les fonctions et les responsabilités qui lui sont conférées par la loi. Le BPI a fait preuve d'initiative en renseignant les personnes nommées sur les fonctions et les responsabilités établies dans la loi au moyen de son document d'interprétation, de séances de sensibilisation et des cartes d'identité du BPI.

6.14 Le paragraphe 2(1) de la loi confère au prévôt des incendies la responsabilité d'« assurer la mise en application des dispositions de la présente Loi ». Toutefois, des aspects clés de la conformité législative n'ont pas été intégrés au plan de travail du BPI et n'ont pas, de façon générale, été assignés aux employés. Le BPI n'a pas de mécanisme officiel de surveillance et de rapport visant à déceler et à communiquer les cas de non-conformité à la loi. Il n'existe à peu près pas de mesures correctrices officielles en cas de non-conformité.

6.15 Nous avons observé un certain nombre de cas dans lesquels le BPI ne respecte pas la loi et qui montrent encore plus la nécessité d'assurer une surveillance systématique et de faire rapport sur la conformité. Par exemple :

- **Les délais de remise au BPI des rapports d'incendie, des rapports d'assurance et des rapports d'expert en assurances ne sont pas surveillés. Sans ces rapports, le BPI n'est pas en mesure de compiler ses propres rapports statistiques en temps opportun. Le signalement des incendies est essentiel à l'élaboration et à la mesure de tous les programmes locaux et provinciaux ayant trait à la sécurité-incendie. Sans la collaboration des chefs des services d'incendie, des compagnies d'assurance et des experts pour**

signaler les incendies, il sera difficile de diminuer les pertes subies chaque année. Il est important d'avoir des statistiques à jour pour permettre l'analyse des tendances, des problèmes et des questions émergentes dans le domaine des incendies. De plus, les statistiques servent à planifier les mesures d'éducation publique et à définir les tendances concernant les pertes dues aux incendies.

- **Le BPI ne s'assure pas que les plans de construction sont déposés conformément à la loi. Le défaut de déposer ces plans constitue une infraction punissable. La sécurité des bâtiments est fondamentale en prévention des incendies, et une conception appropriée mène à des bâtiments sécuritaires. Il s'agit de lieux publics ayant souvent des taux d'occupation élevés. Veiller à ce que les plans soient déposés et examinés devrait être un important aspect du travail du BPI.**

- **Le BPI est chargé d'établir les normes de formation des pompiers. Il s'occupe de la formation des pompiers bénévoles, mais pas tellement de la formation des pompiers rémunérés. Il est important que le BPI veille à ce que tous les pompiers suivent un niveau de formation approprié et adéquat pour leur propre sécurité ainsi que celle des autres.**

Ressources humaines

6.16 Ni le ministère, ni le BPI n'ont conçu un système pour la définition des besoins du BPI en matière d'effectifs. Comme le travail du BPI a une influence directe sur la sécurité publique, il est important que le ministère détermine objectivement le niveau de ressources requis pour s'acquitter de son mandat législatif.

6.17 Parmi les sujets de préoccupation concernant la situation en matière d'effectifs, nous avons noté ce qui suit :

- **Si l'on considère que la majorité des dossiers d'inspection de prévention des incendies exigent une inspection annuelle, le BPI accuse un retard d'environ 2,3 ans sur le plan des inspections. Le travail est inégalement réparti parmi les assistants au prévôt des incendies. Certains ont un nombre beaucoup plus restreint d'inspections à effectuer, et d'autres ont des distances beaucoup plus grandes à parcourir au sein de leur région. La plupart des assistants au prévôt des incendies déclarent ne pas avoir le temps de s'occuper d'éducation publique ni de soutenir les services d'incendie dans la mesure qu'ils le voudraient.**

- **Les agents d'examen des plans ont seulement le temps d'examiner les plans qui sont déposés; ils n'assurent pas de suivi au sujet des plans qui devraient être déposés mais qui ne le sont pas.**

- **Seulement 10 % environ des rapports d'incendie de 2001 et aucun des rapports d'incendie de 2002 n'avaient été entrés dans le système de rapport des incendies au moment de notre travail sur le terrain. Le ministre n'a pas reçu de rapport annuel depuis 1995.**

- **On a dit aux services d'incendie de ne pas envoyer leurs rapports d'inspection de prévention des incendies, leurs ordres de prévention des incendies et leurs rapports d'enquête sur les incendies à moins qu'on leur demande de le faire. Le BPI nous a informés que ses ressources sont insuffisantes pour procéder à leur examen.**

- **Le BPI a commencé à faire la vérification des inspecteurs d'incendie au sein des services d'incendie pour s'assurer que les procédures d'inspection sont appliquées de manière uniforme à l'échelle de la province, mais on nous a informés que les ressources sont insuffisantes pour continuer.**

- **Les employés ne satisfaisaient pas toujours à des normes d'emploi appropriées au moment de leur embauche. Nous avons examiné six dossiers d'embauche et constaté que, dans trois des cas, la personne embauchée ne répondait pas aux critères de l'emploi.**

- **Bien que le BPI s'assure que les enquêteurs d'incendie détenant ce poste ont suivi une formation adéquate, il n'y a pas de mécanisme en vigueur pour veiller à ce que les enquêteurs d'incendie détenant un poste d'assistant local aient suivi une formation similaire. Il n'y a rien non plus pour veiller à ce que les inspecteurs d'incendie suivent une formation adéquate. Le BPI n'a pas instauré de formation officielle ni pour les inspecteurs d'incendie, ni pour les enquêteurs d'incendie, et la formation continue semble incohérente et sporadique.**

Loi sur la prévention des incendies

Fonctions et responsabilités clairement définies

6.18 Notre premier critère est le suivant :

La Loi sur la prévention des incendies *devrait clairement définir les fonctions et les responsabilités du Bureau du prévôt des incendies.*

6.19 La loi est généralement bien organisée, complète et facile à suivre. Nous avons noté avec plaisir que, dans la majorité des cas, les fonctions et les responsabilités du BPI sont bien définies.

6.20 Voici des points de la loi qui, à notre avis, pourraient nécessiter des éclaircissements :

- La loi traite des normes de formation applicables aux pompiers et à la plupart des enquêteurs d'incendie, mais non des normes de

formation concernant les agents de prévention des incendies et les assistants locaux qui agissent à titre d'enquêteurs d'incendie. La raison pour laquelle les normes de formation relatives à ces deux postes sont exclues de la loi n'est pas claire.

- Certains termes peuvent semer la confusion. Par exemple, l'article 5 de la loi précise que « Le prévôt des incendies doit soumettre chaque année au Ministre un rapport détaillé, établi conformément aux instructions du Ministre et renfermant les renseignements sur tous les incendies signalés durant l'année civile précédente ». Or, « l'année civile précédente » est une description confuse qui devrait être définie dans la loi.

- Il y a confusion entre les services d'incendie et le BPI au sujet de la définition de « logement » et de ce qui constitue « une maison de rapport à trois pièces autonomes ou plus au-dessus du rez-de-chaussée ». Il est important que cette question soit éclaircie aux yeux des parties concernées.

- Dans la pratique, les plans de construction sont déposés auprès du BPI et examinés par le personnel du BPI. Toutefois, la loi précise uniquement que ces plans doivent être déposés; elle ne précise nulle part que les plans doivent être examinés. Bien qu'on comprenne probablement que les plans déposés seront examinés, la loi devrait peut-être le stipuler.

Modifications proposées à la* Loi sur la prévention des incendies *par le BPI

6.21 Par notre travail de vérification, nous avons appris que plusieurs modifications à la loi ont été proposées. Nous avons observé que certaines de ces modifications ont trait à la protection des vies. En particulier, le BPI est d'avis que la loi devrait être modifiée pour élargir les circonstances dans lesquelles un ordre de conformité peut être rédigé. Le BPI veut être en mesure de rédiger des ordres de conformité lorsqu'il y a possibilité de propagation de la fumée, pas seulement du feu. Par exemple, le Code national de prévention des incendies exige que les portes d'appartement soient munies de mécanismes de fermeture pour prévenir la propagation de la fumée et du feu dans le bâtiment. Des mécanismes de fermeture de porte sont essentiels pour prévenir la propagation de la fumée et constituent donc un moyen d'accroître la sécurité des occupants.

6.22 Une autre modification a pour but de permettre au BPI de rédiger des ordres de suspension immédiate des travaux. Ces ordres s'appliqueraient dans les cas où les travaux exécutés sur un bâtiment ou une construction enfreignent les codes et les normes de sécurité ou de construction et que la situation constitue une menace immédiate pour la sécurité du public. Un ordre de suspension immédiate des travaux pourrait également être délivré dans les cas où les travaux sont exécutés avant le dépôt des plans auprès du BPI aux fins d'examen.

6.23 Une autre modification autoriserait l'évacuation immédiate d'un bâtiment ou de locaux lorsque le taux d'occupation permis est dépassé ou qu'il y a risque d'incendie. De même, le BPI pourrait exiger une diminution immédiate du nombre d'occupants si cette mesure suffit pour remédier à la situation dangereuse. Dans un cas comme dans l'autre, voilà qui semble une disposition importante relative à la sécurité.

6.24 Les modifications sont en suspens depuis deux ans environ. Étant donné l'importance de cette loi pour la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick, nous encourageons la mise en œuvre immédiate des modifications.

Recommandation

6.25 Nous avons recommandé que le ministère réalise la mise en œuvre des modifications proposées et qu'il examine les points additionnels que nous soulevons pour déterminer si d'autres modifications s'imposent.

Réponse du ministère

6.26 *Les modifications dont il est question ainsi que d'autres points soulevés dans la vérification seront traités au moyen de directives ou du processus législatif. Le Bureau du prévôt des incendies, avec l'aide de notre Division des politiques et des affaires publiques, s'occupe activement de la question.* [Traduction.]

Conclusion

6.27 Il est satisfait au critère. La loi est relativement bien organisée, complète et facile à suivre. À l'exception de quelques points qui nécessitent des éclaircissements, les fonctions et les responsabilités du BPI y sont clairement définies.

Connaissance des fonctions et des responsabilités

6.28 Notre prochain critère est le suivant :

Le Bureau du prévôt des incendies devrait connaître ses fonctions et ses responsabilités en vertu de la Loi sur la prévention des incendies.

6.29 Le paragraphe 2(1) de la loi note que le prévôt des incendies doit s'assurer que toutes les dispositions de la loi sont exécutées correctement, qu'une disposition s'applique expressément au prévôt des incendies ou à d'autres parties, tel qu'il est précisé dans la loi. La loi relève du prévôt des incendies.

6.30 Au cours de notre vérification, nous avons observé avec plaisir que le BPI a pris plusieurs initiatives pour s'assurer que le personnel connaît à fond les fonctions et les responsabilités que confère la loi. Le programme de sensibilisation du BPI est composé de trois volets :

- document d'interprétation;
- séances de sensibilisation;
- cartes d'identité.

Document d'interprétation

6.31 La direction du BPI a interprété la *Loi sur la prévention des incendies* en entier, article par article et ligne par ligne, dans un document que nous appellerons un document d'interprétation. Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que l'interprétation de la loi par le BPI est raisonnable.

Séances de sensibilisation

6.32 Toutes les personnes aspirant à un poste visé par la loi, soit les assistants locaux, les enquêteurs d'incendie et les agents de prévention des incendies, sont tenues de suivre une séance de sensibilisation donnée par le BPI. Tous les employés du BPI, à l'exception du personnel de soutien administratif et du gestionnaire de bureau, occupent un poste visé par la loi, soit à titre d'agent de prévention des incendies, soit à titre d'agent de prévention des incendies et d'enquêteur d'incendie. Les assistants locaux sont généralement des chefs de pompiers ou des chefs de pompiers adjoints des services d'incendie. Les séances de sensibilisation ont comme objectif de renseigner ces personnes sur les articles de la loi dont elles seront responsables une fois nommées à leur poste. Les personnes nommées agissent au nom du prévôt des incendies; il est donc important qu'elles soient renseignées sur les fonctions et les responsabilités que ces nominations comportent.

6.33 Le BPI se sert du document d'interprétation mentionné ci-dessus ainsi que de la loi et de ses règlements pour donner ses séances de sensibilisation. Toutes les personnes participantes conservent cette documentation à la fin de la séance aux fins de référence future. On a demandé à plusieurs personnes nommées en vertu de la loi ce qu'elles pensaient de la pertinence de ces séances et si elles avaient des suggestions d'amélioration à faire. Bon nombre ont noté qu'aucune épreuve n'est administrée à la fin de la séance; certaines personnes pensent qu'il y aurait lieu d'avoir un mécanisme pour vérifier si les participants ont compris leurs fonctions et appris quelque chose durant la séance. De plus, il n'est pas demandé aux participants d'évaluer la séance après l'avoir suivie, ce qui leur permettrait de fournir au BPI des rétroactions utiles qui mèneraient à des améliorations. Il n'y a pas de séance d recyclage sur la loi même lorsque des modifications y sont apportées; de l'avis de certains, cela serait utile.

Recommandations

6.34 Nous avons recommandé que le BPI établisse une épreuve et un mécanisme de rétroaction pour les séances de sensibilisation, ce qui contribuerait à faire en sorte que les séances atteignent les résultats souhaités.

6.35 Nous avons recommandé que le BPI offre des séances de recyclage sur la loi pour veiller à ce que les personnes nommées demeurent au courant de leurs fonctions et de leurs responsabilités en vertu de la loi et pour les informer de toute modification apportée à la loi depuis la séance précédente.

Réponse du ministère

6.36 *Pourvu que des ressources additionnelles puissent être trouvées, les nouveaux plans de travail comprendront la tenue d'épreuves, des rétroactions et des séances de sensibilisation améliorées.* [Traduction.]

Cartes d'identité

6.37 À l'achèvement de la séance de sensibilisation, le BPI délivre des cartes d'identité avec photo à toutes les personnes nommées. Ces cartes d'identité sont signées par le prévôt des incendies et comportent généralement à l'endos un paragraphe qui énumère les articles de la loi dont la personne est responsable. Nous félicitons le BPI d'avoir pris l'initiative de délivrer des cartes d'identité aux personnes nommées en vertu de la loi. C'est une excellente façon de les sensibiliser aux articles de la loi dont elles sont responsables et de continuellement renforcer le message.

6.38 Au cours de notre examen de ces cartes d'identité, nous avons appris que les contrôles relatifs à l'annulation des cartes sont faibles. Les cartes d'identité sont valables indéfiniment, car elles ne comportent pas de date d'expiration, ce qui nous préoccupe et préoccupe de nombreux membres des services d'incendie et du personnel du BPI. Le BPI se fie largement aux services d'incendie pour qu'ils retournent la carte d'identité des employés qui prennent leur retraite, quittent le service d'incendie ou changent de poste au sein d'un service d'incendie. Nous avons découvert que, en réalité, c'est loin d'être le cas. Les risques encourus sont, par exemple, une personne qui entre dans des locaux en déclarant représenter le prévôt des incendies. Tant que la personne a sa carte d'identité, elle peut impunément exercer tout privilège relié à sa nomination en vertu de la loi. Une personne qui a quitté son poste peut donc avoir accès à un lieu restreint en présentant sa carte d'identité du BPI.

6.39 Il est très important que le BPI sache qui agit au nom du gouvernement provincial. Les personnes qui ont quitté un service d'incendie ne devraient pas avoir en leur possession une carte d'identité qui leur permet d'agir au nom du prévôt des incendies.

Recommandation

6.40 Nous avons recommandé que le BPI examine la possibilité d'inscrire une date d'expiration sur les cartes d'identité qu'il délivre au moment de la nomination d'une personne (trois ans, cinq ans, etc.).

Réponse du ministère

6.41 *Le prévôt des incendies procède actuellement au remplacement de toutes les cartes d'identité délivrées; les nouvelles cartes porteront une date d'expiration automatique de cinq ans et seront visées par un mécanisme de contrôle de la base de données.* [Traduction.]

Conclusion

6.42 Il est satisfait au critère. Dans l'ensemble, le BPI connaît ses fonctions et ses responsabilités en vertu de la loi. Le BPI a fait preuve d'initiative en s'assurant que les personnes nommées connaissent les fonctions et les responsabilités que leur confère la loi au moyen de son

document d'interprétation, de séances de sensibilisation et des cartes d'identité du BPI.

Manuel des directives et des procédures

6.43 Notre prochain critère est le suivant :

Le Bureau du prévôt des incendies devrait avoir en place des directives et des procédures appropriées (uniformes) pour s'acquitter des fonctions et des responsabilités que lui confère la Loi sur la prévention des incendies.

Manuel des directives et des procédures du BPI

6.44 Il est important que le BPI ait en place des directives et des procédures compatibles avec la loi pour l'aider dans l'administration de ses fonctions et de ses responsabilités. Le BPI a publié son premier manuel des directives et des procédures dans les années 1980. Ce manuel a été remis au personnel du BPI ainsi qu'aux services d'incendie. Le manuel visait à aider les services d'incendie à comprendre le rôle et les responsabilités du BPI et à fournir des conseils sur les questions de participation mutuelle.

Manuel des directives et des procédures compatible avec la loi

6.45 Le manuel des directives et des procédures se fonde sur la loi de 1986, et nous sommes d'avis qu'il tient compte de tous ses aspects importants. Nous avons examiné les modifications apportées à la loi depuis ce temps, et nous pensons que ces modifications n'ont pas eu de répercussions sur le manuel des directives et des procédures.

Le manuel des directives et des procédures contribue-t-il à l'administration de la loi?

6.46 Parmi les aspects les plus importants que nous avons examinés au cours de la vérification de ce critère, nous avons voulu savoir si le manuel des directives et des procédures offre aux utilisateurs des précisions relatives aux exigences de la loi. Certains articles de la loi accordent au BPI un pouvoir discrétionnaire. Par exemple, l'alinéa 4(2)(c) stipule que le prévôt des incendies : « peut inspecter occasionnellement ». Nous avons examiné le manuel des directives et des procédures pour déterminer s'il aide les employés du BPI en offrant des précisions sur les situations dans lesquelles ils devraient exercer leurs pouvoirs, ce qui est effectivement le cas, comme nous l'avons constaté. Par exemple, le manuel fournit des précisions aux utilisateurs sur les situations dans lesquelles le prévôt des incendies devrait participer à une enquête sur un incendie, le genre de bâtiments à inspecter et la fréquence de ces inspections. Nous avons été ravis de constater que, dans la majorité des cas, le manuel des directives et des procédures offre des précisions utiles aux utilisateurs et qu'il est compatible avec la loi.

Nouveau manuel des directives et des procédures

6.47 Au cours de notre travail sur le terrain, nous avons appris que le BPI a entrepris en 2000 la rédaction d'un nouveau manuel des directives et des procédures, mais que plus de la moitié du manuel se trouve encore à l'état d'ébauche et qu'aucune des versions n'a été publiée. Aucune tentative n'a été faite pour achever le manuel depuis 2000.

6.48 Il est important que les services d'incendie aient en main les procédures les plus à jour à suivre dans l'exécution de leurs fonctions pour contribuer à assurer un niveau de service uniforme dans toute la province.

Recommandation

6.49 Nous avons recommandé que le BPI achève le plus tôt possible le manuel des directives et des procédures qu'il a commencé en 2000.

Réponse du ministère

6.50 *L'examen et l'élaboration des directives et des procédures seront entrepris.* [Un] *nouveau poste obtenu par l'entremise du Programme de stages provincial sera utile à cet égard.* [Traduction.]

Conclusion

6.51 Il est satisfait au critère. Bien que le manuel des directives et des procédures du BPI remonte aux années 1980, nous avons constaté que, dans l'ensemble, il est toujours compatible avec la *Loi sur la prévention des incendies*. Le manuel aide à éclaircir certains articles de la loi et il offre des précisions aux utilisateurs.

Planification du travail en vue d'assurer la conformité législative

6.52 Notre prochain critère est le suivant :

Les aspects clés de la conformité législative devraient être intégrés à la planification du travail du Bureau du prévôt des incendies et du travail de chaque employé.

6.53 Le paragraphe 2(1) de la loi précise ce qui suit :

Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer un prévôt des incendies pour assurer la mise en application des dispositions de la présente Loi et des règlements d'application et pour exercer les fonctions qui lui sont conférées par le Ministre à titre de prévôt des incendies.

6.54 Un moyen par lequel le BPI pourrait s'assurer du respect d'articles précis de la loi serait d'affecter ces articles à des employés du BPI par l'entremise de plans de travail. Chaque année, les employés pourraient être évalués sur la mesure dans laquelle ils réalisent les tâches inscrites à leur plan de travail. Ces plans de travail devraient tous être liés au plan de travail du BPI pour faire en sorte que chacun œuvre en vue d'un but commun.

Plan de travail du BPI/de la direction

6.55 Nous avons examiné le plan de travail du BPI et été déçus de constater que des aspects relatifs à la conformité à la loi ne sont pas intégrés à ce plan.

6.56 La participation de représentants de tous les niveaux du personnel à la création du plan de travail du BPI pourrait être bénéfique. En effet, cela aiderait le personnel à avoir une vue d'ensemble et assurerait l'apport d'autres sources de créativité. Les membres du personnel que nous avons interviewés nous ont informés que le plan de

travail ne leur a pas été clairement communiqué, ce qui souligne encore plus l'importance de la participation du personnel.

Recommandations

6.57 Nous avons recommandé que le BPI intègre la conformité à la loi à son plan de travail.

6.58 Nous avons recommandé que la direction du BPI inclue, dans la mesure du possible, des membres du personnel du BPI de tous les niveaux dans la création du plan de travail du BPI. Le plan devrait être examiné et débattu avec le personnel afin que celui-ci ait une vue d'ensemble et sache où il se situe dans l'organisation.

Plans de travail des employés du BPI

6.59 Nous avons déterminé qu'il n'y a pas, pour les employés du BPI, de plans de travail officiels grâce auxquels des aspects clés de la conformité législative pourraient être attribués. Deux employés ont, de leur propre initiative, dressé leur propre plan de travail pour les aider à organiser leur travail.

Recommandation

6.60 Nous avons recommandé que le BPI assigne à des employés individuels des fonctions relatives à des articles précis de la loi et qu'il exerce une surveillance pour s'assurer que ces fonctions sont exécutées.

Réponse du ministère

6.61 *L'élaboration des plans de travail visera l'ensemble du personnel du BPI, et leur conception suivra la recommandation. Nous admettons que certaines activités ont pris du retard, mais nous prenons des mesures pour nous rattraper et nous assurer qu'elles demeurent à jour par la suite.* [Traduction.]

Conclusion

6.62 Il n'est pas satisfait au critère. Nous ne sommes pas convaincus que la conformité à la loi est assurée. De façon générale, des aspects clés de la conformité législative n'ont pas été assignés aux employés. Bien que le BPI ait un plan de travail global, il ne semble pas intégrer tous les aspects clés des mesures législatives.

Surveillance et rapport de la conformité

6.63 Notre prochain critère est le suivant :

Le Bureau du prévôt des incendies devrait surveiller la conformité à la Loi sur la prévention des incendies *et en faire rapport, et prendre des mesures correctrices lorsqu'il y a lieu.*

6.64 La *Loi sur la prévention des incendies* établit le mandat, les fonctions et les responsabilités du BPI. La responsabilité de la loi est clairement celle du prévôt des incendies.

6.65 À notre avis, le prévôt des incendies devrait surveiller la conformité à la loi et en faire rapport à intervalles réguliers afin que des mesures correctrices puissent être prises lorsqu'il y a lieu.

6.66 Nous avons interviewé la direction du BPI pour déterminer quels sont les processus de surveillance et de rapport en vigueur en ce qui concerne la conformité à la loi, ainsi que les mesures correctrices qui sont prises lorsque la loi n'est pas respectée. Nous avons aussi interviewé des membres du personnel du BPI et de services d'incendie, examiné des documents et exploré la loi en détail.

Surveillance de la conformité à la loi

6.67 Aucune norme ni procédure d'inspection officielle n'est en vigueur pour déceler les cas de non-conformité à la loi. Bien que le paragraphe 2(1) de la loi stipule clairement que le prévôt des incendies est chargé d'« assurer la mise en application des dispositions de la présente Loi », aucun mécanisme n'est en place pour surveiller la mesure dans laquelle le BPI et les tiers externes se conforment à la loi. La responsabilité de la surveillance n'a pas été assignée.

Recommandation

6.68 Nous avons recommandé que le BPI élabore un processus officiel pour surveiller le degré auquel la loi est respectée.

6.69 Nous avons observé un certain nombre de cas dans lesquels le BPI ne respecte pas la loi et qui montrent encore plus la nécessité d'assurer une surveillance systématique et de faire rapport sur la conformité. Par exemple :

- Le BPI ne fait pas rapport annuellement au ministre (le dernier rapport annuel remonte à 1995).

- Le BPI ne surveille pas le respect des délais précisés dans la loi. Ainsi, les chefs de pompiers ne font pas rapport sur les incendies dans les 14 jours après avoir reçu l'appel, les rapports d'assurance ne sont pas remis dans les 10 jours suivant l'incendie, et les rapports d'experts en assurances ne sont pas remis dans les 3 jours suivant l'expertise. Le BPI estime qu'il incombe à la partie citée dans la loi et non au BPI de s'assurer du respect des délais. Sans ces rapports, le BPI ne peut compiler ses propres rapports statistiques en temps opportun. Ces rapports statistiques sont essentiels à l'élaboration et à la mesure de tous les programmes locaux et provinciaux ayant trait à la sécurité-incendie.

- Le BPI ne s'assure pas que les plans de construction précisés dans la loi sont déposés auprès du BPI. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que certains plans qui auraient dû être déposés auprès du BPI ne l'étaient pas. Le défaut de déposer les plans précisés constitue une infraction punissable. Le personnel du BPI nous a informés que, même si des accusations pourraient être portées, cela n'est pas fait, ce que nous avons été étonnés d'apprendre. Le mandat du BPI lui confère la responsabilité de fournir des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie qui visent à réduire les pertes de vie, les blessures et les dommages matériels dus aux incendies. La sécurité des bâtiments est fondamentale en prévention

des incendies, et une conception appropriée mène à des bâtiments sécuritaires; veiller à ce que tous les plans soient examinés devrait être un aspect important du travail du BPI. Parmi les plans de construction qui doivent être déposés auprès du BPI, mentionnons les plans d'écoles, de foyers de soins et de foyers de soins spéciaux, de garderies, d'immeubles d'habitation, d'églises, de bureaux, de restaurants, de magasins, d'hôtels et d'hôpitaux. Il s'agit de bâtiments publics souvent occupés par de nombreuses personnes. Il est important que ces bâtiments soient sécuritaires.

- Le BPI est chargé d'établir les normes de formation des pompiers. Il s'occupe de la formation des pompiers bénévoles, mais ne fait pas tellement pour la formation des pompiers rémunérés. Les services d'incendie rémunérés s'occupent seuls de la formation de leurs pompiers. Il est important que le BPI veille à ce que tous les pompiers suivent un niveau de formation approprié et adéquat pour leur propre sécurité ainsi que celle des autres.

- Le BPI ne surveille pas la méthode employée pour la délivrance des ordres de prévention des incendies. Ces ordres sont délivrés aux propriétaires par les inspecteurs d'incendie lorsqu'une inspection de prévention des incendies montre que des réparations ou des modifications sont nécessaires pour améliorer le bâtiment ou toute autre construction afin qu'il réponde au code de sécurité-incendie. La loi précise que les ordres de prévention des incendies sont soit remis en main propre au propriétaire, soit envoyés par courrier recommandé. Il arrive que les ordres soient envoyés par courrier ordinaire s'ils ne sont pas remis en main propre. Si les ordres ne sont pas remis en main propre ou envoyés par courrier recommandé, le BPI n'a aucun moyen de savoir si l'ordre a effectivement été reçu.

- La principale source de financement du BPI vient d'une cotisation de 1 % versée par les compagnies d'assurance pratiquant l'assurance dans la province. Bien que la loi précise que cette cotisation s'applique aux primes couvrant les risques d'incendie sur les automobiles, cela n'est pas fait. Il pourrait s'agir d'une source additionnelle de recettes pour le BPI.

Recommandations

6.70 Nous avons recommandé que le BPI prenne des mesures correctrices immédiates pour assurer le respect des points suivants :

- **un rapport annuel devrait être présenté au ministre,**
- **les délais devraient être surveillés,**
- **les rapports d'incendie et d'assurance devraient être remis à temps,**
- **tous les plans de construction précisés dans la loi devraient être déposés,**
- **le BPI devrait établir des normes de formation pour les pompiers bénévoles et les pompiers rémunérés,**

- **la méthode de délivrance des ordres de prévention des incendies devrait être surveillée,**
- **le BPI devrait envisager d'imposer une cotisation sur les primes couvrant les risques d'incendie sur les automobiles.**

6.71 Le BPI devrait, à l'avenir, surveiller la conformité de près. En fait, nous recommandons que le prévôt des incendies assume un rôle proactif et se fasse le « champion » de la loi.

Rapport sur la conformité à la loi

6.72 Le BPI n'est pas en mesure de dire dans quelle mesure le bureau ou les tiers externes respectent la loi, car il n'y a pas de mécanisme de surveillance en vigueur. En conséquence, nous n'avons pas été étonnés d'apprendre qu'aucun rapport n'est fait sur la question, ni à l'interne, ni à l'externe.

Recommandation

6.73 Nous avons recommandé que le BPI mette au point un processus officiel de rapport sur le degré de conformité à la loi. Comme la conformité aux mesures législatives est certainement une mesure clé du rapport sur l'efficacité de cette organisation vouée à la sécurité, nous avons recommandé que le degré de conformité soit communiqué dans le rapport annuel du ministère.

Mesures correctrices

6.74 Comme aucun mécanisme de surveillance officiel n'est en vigueur, le BPI ne peut prendre des mesures correctrices en cas de non-conformité.

Statistiques sur les incendies

6.75 Le signalement des incendies est essentiel à l'élaboration et à la mesure de tous les programmes locaux et provinciaux ayant trait à la sécurité-incendie. Tout aussi important que la remise de rapports d'incendie et d'assurance est l'entrée systématique et régulière de cette information dans le système de rapport des incendies par le personnel du BPI.

6.76 En 2001, le BPI a mis le système de rapport des incendies à jour en y entrant les données de rapports d'incendie de cinq années (1996-2000). Le rapport annuel du ministre ne peut être préparé avant que les statistiques soient enregistrées dans le système. Nous félicitons le BPI pour avoir mis les statistiques à jour, mais un arriéré de cinq ans est excessif. Et même si les statistiques de 1996 à 2000 sont maintenant à jour, le ministre n'a toujours pas reçu de rapport annuel pour ces années.

6.77 Pour les services d'incendie, n'avoir aucun rapport statistique pendant cinq ans est long. Les rapports statistiques du BPI se résument à informer les services d'incendie des pertes en dollars dues aux incendies dans leur région. Il est important d'avoir des statistiques à jour pour permettre l'analyse des tendances, des problèmes et des questions émergentes dans le domaine des incendies. Les données recueillies chaque année sont utiles pour, notamment, planifier les mesures

d'éducation publique et définir les tendances concernant les pertes dues aux incendies.

6.78 Depuis l'entrée des données dans le système de rapport des incendies provenant de cinq années de rapports, les rapports d'incendie ont recommencé à s'empiler. Le personnel de soutien administratif nous a dit faire la saisie des données quand il n'a rien d'autre à faire.

6.79 Quelques-uns des services d'incendie municipaux les plus importants ont la capacité de faire télécharger leurs rapports d'incendie par le BPI, car ils ont un logiciel compatible avec le système de rapport des incendies du BPI. L'accès par les services d'incendie à une version Internet du système de rapport des incendies donnerait lieu à des statistiques plus à jour et plus exactes. On éviterait aussi l'inefficience que représente la dactylographie de l'information dans le système de rapport des incendies à partir de rapports écrits à la main, ce qui libérerait plus de temps pour le contrôle de la qualité. La question est au programme depuis années, mais sans progresser.

Recommandations

6.80 Nous avons recommandé que le BPI entre tous les rapports d'incendie dans le système de rapport des incendies en temps opportun et qu'il s'assure de sa tenue à jour.

6.81 Nous avons recommandé que le BPI examine les avantages et les coûts de mettre en œuvre une version Internet du système de rapport des incendies à l'usage des services d'incendie.

Réponse du ministère

6.82 *La conformité à la* Loi sur la prévention des incendies *sera intégrée à l'élaboration des plans. Un rapport annuel, appuyé par une surveillance plus active des rapports d'incendie et le dépôt à temps des plans de construction, sera remis au ministre. Les améliorations qui sont en train d'être intégrées au système de rapport des incendies rendront le système accessible par Internet et conforme et feront en sorte que la remise des rapports et les dates de remise seront surveillées plus étroitement.* [Traduction.]

Conclusion

6.83 Il n'est pas satisfait au critère. Le prévôt des incendies n'a pas joué un rôle proactif pour assurer le respect du paragraphe 2(1) de la loi. Aucune méthode officielle de surveillance ni de rapport n'est en vigueur pour déceler ou signaler les cas de non-conformité à la loi. Et, si effectivement la loi n'est pas respectée, il n'existe à peu près aucune mesure correctrice officielle. Il s'ensuit que les rapports d'incendie et d'assurance ne sont pas remis à temps, et parfois pas du tout. Cette situation nuit à la rapidité de production et à l'intégralité des rapports statistiques du BPI, qui servent à définir les tendances dans le domaine des incendies et à cibler les programmes d'éducation publique. Bon nombre de plans de construction qui doivent être déposés au BPI ne le sont pas, et la conception des mesures de sécurité-incendie ne peut donc pas être examinée. Il arrive souvent que des pompiers rémunérés

reçoivent une formation sans aucun apport du BPI. Il est important que tous les pompiers de la province suivent une formation uniforme et adéquate pour leur propre sécurité et celles des autres.

Ressources humaines

6.84 Nos deux premiers critères sur le plan des ressources humaines sont les suivants :

Définir les besoins en matière d'effectifs et préparer des plans d'action pour les satisfaire

Les besoins en matière d'effectifs devraient être clairement définis.

Des plans d'action devraient être dressés pour assurer la satisfaction des besoins en matière d'effectifs.

Aucun système en place pour définir les besoins en matière d'effectifs

6.85 Grâce à notre travail de vérification, nous avons déterminé que ni le ministère ni le BPI n'avaient mis au point un système visant à définir les besoins du BPI en matière d'effectifs. Ils n'ont pas fait d'examen systématique des services offerts par le BPI (ni du niveau de services offerts) et des effectifs qualifiés requis pour dispenser les services adéquatement. De façon générale, le travail est assigné aux employés en fonction de la pratique établie.

Le BPI a-t-il besoin de personnel supplémentaire?

6.86 Au cours de notre travail de vérification, le personnel a exprimé diverses préoccupations concernant leur charge de travail et la situation actuelle en matière d'effectifs. Dès notre première rencontre au début de la vérification, les responsables du ministère semblaient être d'avis que le BPI a besoin de ressources supplémentaires. Mais, à part avoir reconnu la nécessité d'embaucher un autre agent d'examen des plans pour passer au travers du volume élevé de plans à examiner pour la province, aucun personnel supplémentaire n'a été demandé. De notre côté, nous avons aussi observé des points préoccupants, dont voici des exemples :

- Pour les 5 712 dossiers d'inspection ouverts au BPI, seulement 3 500 inspections ont été effectuées en 2001, y compris les inspections de renouvellement. Si on enlève les quelque 40 % de dossiers d'inspection de renouvellement, seulement 2 500 inspections initiales ont été effectuées en 2001. Les dossiers d'inspection « ouverts » portent sur des bâtiments qui se trouvent sur la liste d'inspection du BPI. Le personnel n'a pas été en mesure de nous dire combien des 5 712 dossiers exigeaient une inspection annuelle, mais il estime que c'est la majorité. Si l'on considère que la majorité des dossiers exigent une inspection annuelle, alors le BPI accuse un retard d'environ 2,3 ans sur le plan des inspections. Les 5 712 dossiers comprennent des bâtiments tels que des écoles, des foyers de soins et des foyers de soins spéciaux, des garderies, des immeubles d'habitation, des églises, des bureaux, des restaurants, des magasins, des hôtels, des hôpitaux et des arénas. Il s'agit de bâtiments dont l'inspection est exigée pour la délivrance d'un permis ou d'un agrément ou par entente avec un ministère (les écoles, par exemple), ou en raison de la directive interne du BPI. On nous a

informés que les inspections sont effectuées selon les priorités; ce sont les inspections à des fins de délivrance de permis ou d'agrément ou par entente avec les ministères qui constituent la priorité la plus élevée.

- Le travail est inégalement réparti parmi les assistants au prévôt des incendies. Un assistant s'occupe de 472 dossiers d'inspection, tandis qu'un autre en a 879. Le nombre d'inspections effectuées par les assistants au prévôt des incendies en 2001 a varié entre 240 et 633.

- Chaque assistant au prévôt des incendies est chargé de s'acquitter de ses fonctions dans l'une de huit régions. Les distances à parcourir par chaque assistant varient grandement d'une région à l'autre. Ces distances peuvent aller de 80 km à 150 km. L'assistant ayant le plus grand nombre de dossiers d'inspection est aussi celui qui a les plus longues distances à parcourir, tandis que l'assistant ayant le plus petit nombre de dossiers d'inspection a les distances les plus courtes à parcourir.

- La plupart des assistants au prévôt des incendies nous ont informés qu'ils n'ont pas le temps de s'occuper d'éducation publique ni de soutenir les services d'incendie dans la mesure qu'ils le voudraient. Or, ces deux fonctions font partie des responsabilités de leur poste.

- Les deux agents d'examen des plans ont seulement le temps d'examiner les plans qui sont déposés; ils n'assurent pas de suivi au sujet des plans qui devraient avoir été déposés mais qui ne le sont pas.

- Le prévôt des incendies estime qu'il faut plus qu'une personne pour réaliser la fonction d'éducation publique au BPI.

- Seulement 10 % environ des rapports d'incendie de 2001 et aucun des rapports d'incendie de 2002 n'avaient été entrés dans le système de rapport des incendies au moment de notre travail sur le terrain. Le ministre n'a pas reçu de rapport annuel depuis 1995.

- Le personnel nous a informés que les ressources sont insuffisantes pour procéder à l'examen de la loi en vue d'y apporter d'autres modifications.

- Le BPI a dit aux services d'incendie de ne pas envoyer leurs rapports d'enquête sur les incendies, leurs rapports d'inspection de prévention des incendies et leurs ordres de prévention des incendies à moins qu'on leur demande de le faire, car ses ressources sont insuffisantes pour procéder à leur examen.

- Le BPI ne surveille pas les délais précisés dans la loi.

- Le BPI a commencé à faire la vérification des inspecteurs d'incendie au sein des services d'incendie pour s'assurer que les procédures d'inspection sont appliquées de manière uniforme à l'échelle de la province, mais on nous a informés qu'il manque de ressources pour continuer.

6.87 Les préoccupations mentionnées ci-dessus semblent montrer la nécessité d'ajouter du personnel, mais ce n'est pas nécessairement le cas. D'autres facteurs sont peut-être en jeu, par exemple l'absence de plans de travail, l'absence de mesures de la charge de travail, les méthodes de planification et ainsi de suite. Ces préoccupations soulignent la nécessité pour le ministère de réaliser une étude de mesure du travail.

Conclusion

6.88 Il n'est pas satisfait aux critères. Les besoins en matière d'effectifs ne sont pas clairement définis, et aucun système n'est en place pour définir ces besoins.

Recommandation

6.89 Nous avons recommandé que le ministère effectue une étude de mesure du travail afin de déterminer les effectifs requis pour dispenser de manière adéquate les services dont est chargé le BPI. Une fois l'étude achevée, le BPI, en collaboration avec la Direction des ressources humaines du ministère, devrait mettre en œuvre un plan d'action pour satisfaire aux besoins déterminés.

Réponse du ministère

6.90 *Le prévôt des incendies venait tout juste d'entrer en fonction au moment de la réalisation de la vérification. Dans le cadre de ses nouvelles responsabilités, et afin de nous assurer que nous demeurons sensibles aux besoins du service d'incendie,* [nous] *avons demandé qu'il examine les tâches actuellement exécutées par son bureau. Cet examen sera réalisé en consultation avec le personnel et la Direction des ressources humaines. L'examen visera à déterminer toute modification relative à l'efficience et à l'efficacité qui peut être apportée pour améliorer notre service. Cependant, si des ressources additionnelles sont jugées nécessaires, il faudra envisager la question en rapport avec les besoins budgétaires de l'ensemble du ministère.* [Traduction.]

Définitions et descriptions de poste

6.91 Notre prochain critère est le suivant :

Il devrait y avoir des définitions et des descriptions de poste précisant les responsabilités des postes ainsi que la formation et l'expérience de travail exigées.

6.92 Pour qu'ils puissent s'occuper adéquatement de la prestation des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie qui visent à réduire les pertes de vie, les blessures et les dommages matériels dus aux incendies, les employés du BPI doivent bien connaître les fonctions de leur poste. Nous avons interviewé des membres de la direction du BPI, y compris le conseiller en ressources humaines du BPI au ministère de la Sécurité publique, afin de déterminer s'il existe des définitions et

des descriptions de poste et ce que celles-ci impliquent. Nous avons examiné tous les questionnaires sur la description de poste (QDP) qui existent pour tous les employés ainsi que plusieurs annonces de poste et concours. Nous avons aussi demandé à chaque employé de passer son QDP en revue pour s'assurer de son actualité et de sa pertinence en regard de ses fonctions actuelles.

Annonces de poste et concours

6.93 Les annonces de poste et les concours que nous avons examinés comprenaient une liste des fonctions de l'emploi ainsi que de la formation et de l'expérience de travail exigées.

Questionnaires sur la description de poste (QDP)

6.94 Les QDP de tous les membres du personnel permanent ont fait l'objet d'un examen. Tous les QDP contenaient les fonctions de l'emploi ainsi que la formation et l'expérience de travail exigées. Un des QDP était à l'état d'ébauche, n'ayant pas été mis à jour depuis plusieurs années.

6.95 Nous avons demandé à tous les membres du personnel du BPI d'examiner leur QDP pour en vérifier l'exactitude et déterminer s'il était toujours à jour. À la suite de cet examen, nous avons découvert que trois QDP ne reflétaient pas les fonctions actuelles.

Recommandation

6.96 Nous avons recommandé que tous les QDP soient périodiquement révisés pour voir s'ils sont toujours à jour ou pour les réécrire s'ils ne le sont pas.

Réponse du ministère

6.97 *Les fonctions des employés seront clairement décrites dans leur plan de travail ou leur description de poste. Grâce au système de gestion du rendement qui sera mis en œuvre dans tout le ministère au cours de la nouvelle année, les employés auront la possibilité de tenir leurs plans de travail à jour afin que ceux-ci traduisent leurs responsabilités actuelles. Comme il est suggéré dans le rapport, un tel mécanisme fera en sorte que les membres du personnel connaissent bien les fonctions de leur poste. Le nouveau système de perfectionnement et d'évaluation des employés permettra d'intégrer les objectifs stratégiques du ministère aux plans de travail individuels. Les employés connaîtront les attentes à leur égard en matière de rendement et recevront des rétroactions continues à propos de leur rendement. De plus, le système permettra de déterminer leurs besoins en matière de formation.* [Traduction.]

Conclusion

6.98 Il est partiellement satisfait au critère. Les questionnaires sur la description de poste (QDP) et les annonces de poste et concours que nous avons examinés comprenaient les fonctions de l'emploi ainsi que la formation et l'expérience de travail exigées, mais certains QDP manquaient d'exactitude et avaient besoin d'être mis à jour ou réécrits.

Normes d'emploi appropriées

6.99 Notre prochain critère est le suivant :

Le Bureau du prévôt des incendies devrait veiller à ce que tous ses employés répondent à des normes d'emploi appropriées.

6.100 Le critère touche aux méthodes de recrutement du ministère. Nous cherchions à déterminer si le ministère a en place des mécanismes pour s'assurer que les nouveaux employés embauchés par le BPI répondent à des normes appropriées.

6.101 Les normes d'emploi dans le cadre de ce critère comprennent les capacités, la formation et l'expérience de travail que devraient posséder les candidats. Nous avons fait l'examen du processus de recrutement de 6 des 17 employés.

Les candidats répondaient-ils à des normes d'emploi appropriées?

6.102 Dans trois des six cas que nous avons examinés, il apparaît clairement que les personnes les plus qualifiées pour le poste ont été retenues. Les personnes embauchées semblaient être les plus qualifiées parmi toutes les candidatures et répondaient aux normes d'emploi du poste. Toutefois, dans trois cas, les normes d'emploi ont dû être abaissées.

6.103 Dans le premier cas, aucun candidat ne possédait le nombre d'années d'expérience exigé. Dans le deuxième cas, le meilleur candidat ne possédait pas le nombre d'années d'expérience ni les antécédents exigés et n'avait pas les compétences techniques qu'il fallait. Dans le troisième cas, la personne embauchée n'avait pas l'expérience et la formation exigées pour le poste.

6.104 Le fait que des personnes sont embauchées alors qu'elles ne satisfont pas pleinement aux normes d'emploi du poste nous préoccupe, d'autant plus qu'il s'agit de sécurité publique. Embaucher des personnes inexpérimentées peut avoir des conséquences directes sur la santé et la sécurité, surtout dans les débuts de l'emploi. Nous admettons toutefois que le ministère a un programme de mentorat et de formation en cours d'emploi pour s'assurer que les employés sont en mesure de remplir leurs fonctions.

Recommandation

6.105 Nous avons recommandé que les normes d'emploi ne soient pas abaissées pour être adaptées aux capacités des personnes qui posent leur candidature.

Observations sur les antécédents en matière de services d'incendie

6.106 Que les assistants au prévôt des incendies aient besoin de posséder des antécédents en matière de services d'incendie est une question discutable au sein du BPI et des services d'incendie. Souvent, le concours précise que des antécédents en matière de services d'incendie sont une qualité « souhaitable ». Quatre des huit assistants au prévôt des incendies ont des antécédents dans le domaine. À l'heure actuelle, la majeure partie du travail des assistants au prévôt des incendies consiste à réaliser des inspections de prévention des incendies, ce qui exige des compétences techniques. Dans le cadre de leurs fonctions, les assistants doivent aussi effectuer des enquêtes sur les incendies, coordonner les programmes d'éducation publique et offrir un soutien aux services d'incendie. On pourrait soutenir qu'il est nécessaire

d'avoir des antécédents en matière de services d'incendie pour s'acquitter de ces fonctions. De nombreuses personnes nous ont dit que de tels antécédents sont très utiles dans les enquêtes sur les incendies. Nous n'avons cependant pas la compétence voulue pour déterminer s'il est essentiel d'avoir des antécédents en matière de services d'incendie.

Recommandation

6.107 Nous avons recommandé que le ministère et le BPI examinent la question pour déterminer si des antécédents en matière de services d'incendie sont une qualité souhaitable ou une qualité essentielle pour le poste d'assistant au prévôt des incendies.

Réponse du ministère

6.108 *Depuis la création du ministère de la Sécurité publique en avril 2000, nous avons grandement amélioré nos pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Notamment, nous avons officiellement documenté notre méthode de recrutement du début à la fin, y compris la présélection des candidats et la vérification des références.* [Traduction.]

Conclusion

6.109 Il n'est pas satisfait au critère. Nous avons relevé trois cas parmi six dans lesquels la personne retenue ne répondait pas aux normes d'emploi du poste. Dans le cadre de leurs fonctions quotidiennes, les employés du BPI s'occupent de protéger des vies. Il est donc d'une extrême importance que les employés embauchés répondent pleinement aux normes d'emploi du poste.

Formation adéquate

6.110 Notre prochain critère est le suivant :

> *Le Bureau du prévôt des incendies devrait s'assurer que tous les inspecteurs d'incendie, enquêteurs d'incendie et examinateurs de plans ont suivi une formation adéquate.*

6.111 En raison de leur nomination en vertu de la loi, de nombreuses personnes agissent au nom du prévôt des incendies; en conséquence, il est important pour le BPI de s'assurer que toutes ces personnes ont suivi une formation adéquate et appropriée.

6.112 Ce critère s'applique aussi à l'extérieur du BPI. Il s'applique à la façon dont le BPI s'assure que tous les inspecteurs et enquêteurs d'incendie dans la province ont suivi une formation adéquate, et pas seulement les inspecteurs et enquêteurs du BPI. Certains services d'incendie ont leurs propres inspecteurs et enquêteurs d'incendie, qui agissent en vertu d'une nomination faite par le prévôt des incendies.

6.113 Nous avons interviewé des membres de la direction du BPI, y compris le conseiller en ressources humaines du BPI au ministère de la Sécurité publique, et nous avons fait enquête auprès du personnel du BPI. Nous avons aussi examiné la documentation de cours, les formulaires d'évaluation du rendement des employés et les dossiers personnels des employés pour y trouver des preuves d'une formation appropriée.

Inspecteurs d'incendie

6.114 Sous l'autorité du prévôt des incendies, les inspecteurs d'incendie procèdent à l'inspection de catégories de bâtiments publics et privés, comme le précise la *Loi sur la prévention des incendies*. Ces inspections sont effectuées en fonction d'un calendrier établi, sur réception d'une plainte ou sur demande pour vérifier le respect des questions de sécurité-incendie définies dans le Code national du bâtiment, le Code national de prévention des incendies ainsi que les mesures législatives et directives provinciales. Les inspecteurs d'incendie peuvent délivrer aux propriétaires de bâtiments ou à leurs agents des ordres du prévôt des incendies pour exiger le respect des codes et des mesures législatives lorsque des infractions sont relevées.

6.115 Les inspecteurs d'incendie sont nommés en vertu de la loi soit à titre d'agents de prévention des incendies, soit à titre d'assistants locaux. Une nomination à un de ces deux postes donne le droit à la personne nommée d'agir au nom du prévôt des incendies pour plusieurs articles de la loi, y compris les articles qui ont trait expressément aux inspections de prévention des incendies. Les inspecteurs d'incendie au sein du BPI sont des agents de prévention des incendies (les huit assistants au prévôt des incendies), tandis que les inspecteurs au sein de services d'incendie sont soit des assistants locaux, soit des agents de prévention des incendies. Les assistants locaux sont généralement des chefs ou des chefs adjoints de pompiers. Les services d'incendie qui ont des inspecteurs d'incendie sont situés dans les grandes villes et dans deux ou trois villes plus petites.

Inspecteurs d'incendie du BPI (assistants au prévôt des incendies)

6.116 Pour être nommée agent de prévention des incendies, la personne qui occupe le poste d'assistant au prévôt des incendies doit suivre une séance de sensibilisation sur la loi donnée par le BPI. La séance dure de trois à quatre heures. Les assistants au prévôt des incendies sont également tenus de détenir un certificat de technologue en génie et être compagnon dans un métier connexe, en plus d'avoir de l'expérience dans les inspections de prévention des incendies ou l'inspection de bâtiments publics. S'ils ne possèdent pas le niveau d'expérience souhaité, une formation sur le terrain est donnée ou un mentor est assigné. Il est arrivé à deux ou trois reprises que le BPI rappelle des employés du BPI à la retraite pour aider à la formation de nouveaux assistants au prévôt des incendies. Le responsable des assistants au prévôt des incendies est à leur disposition.

6.117 Le BPI n'offre pas de formation qui porte sur le Code national du bâtiment ni sur le Code national de prévention des incendies; en conséquence, tous les assistants au prévôt des incendies sont inscrits à une formation sur les codes du bâtiment donnée par la New Brunswick Building Officials Association au moment de leur embauche.

6.118 À l'heure actuelle, des séances techniques sont données à l'interne aux six mois à l'intention des assistants au prévôt des incendies et des agents d'examens des plans. Il arrive que des conférenciers soient

invités pour discuter de questions importantes ou pour fournir une formation particulière dans un domaine donné. Les assistants au prévôt des incendies et les agents d'examen des plans ont la possibilité de proposer des sujets de discussion.

6.119 Nous félicitons le BPI de tenir de telles séances; il est important que les employés soient réunis périodiquement pour discuter de questions et de sujets d'actualité et pour recevoir une formation en groupe. Cependant, comme d'autres membres du personnel du BPI pourraient aussi profiter de ces séances, il pourrait être indiqué d'élargir l'auditoire visé.

Recommandation

6.120 Nous avons recommandé que le BPI voie si les séances techniques à l'intention des assistants au prévôt des incendies et des agents d'examen des plans devraient avoir lieu plus souvent que deux fois par année et s'il serait bénéfique d'inclure tous les membres du personnel.

Inspecteurs d'incendie dans les services d'incendie

6.121 La formation exigée pour les inspecteurs dans les services d'incendie est moins rigoureuse que celle exigée pour les inspecteurs d'incendie du BPI. À part la même séance initiale de sensibilisation à loi, le BPI ne donne pas de formation initiale ni de formation continue dans le domaine des inspections aux services d'incendie. Bien que nous considérions la séance de sensibilisation comme un outil d'initiation utile, cela ne suffit pas pour montrer comment s'acquitter du travail d'inspecteur d'incendie. La séance se limite en effet à sensibiliser les personnes nommées comme agent de prévention des incendies ou comme assistant au prévôt des incendies aux articles de loi dont ils ont la responsabilité.

6.122 De plus, le BPI ne vérifie pas les antécédents des inspecteurs avant de les nommer pour s'assurer qu'ils possèdent les compétences nécessaires pour effectuer des inspections de prévention des incendies. La formation d'inspecteur d'incendie dans les services d'incendie dépend des budgets municipaux. Le BPI n'a en place aucun mécanisme pour veiller à ce que les pratiques en vigueur dans le domaine des inspections soient uniformes ni à ce que les inspecteurs d'incendie aient suivi une formation adéquate et suffisante. Il y a risque que la prestation du service manque d'uniformité dans la province. Le BPI ne surveille pas non plus le rendement des services d'incendie en matière d'inspections.

6.123 Même si la loi ne confie pas au BPI le mandat d'établir les normes de formation pour les inspecteurs d'incendie, à notre avis, il serait valable que le prévôt des incendies s'assure que les inspecteurs ont suivi une formation adéquate. Le simple fait que les agents de prévention des incendies et les assistants locaux agissent au nom du prévôt des incendies est une raison suffisante.

Recommandation

6.124 Nous avons recommandé que le BPI joue un rôle actif de façon à s'assurer que tous les agents de prévention des incendies chargés des inspections dans la province ont suivi une formation adéquate.

Enquêteurs d'incendie

6.125 Sous l'autorité du prévôt des incendies, les enquêteurs d'incendie sont tenus de faire enquête sur chaque incendie ou explosion par lesquels des biens ont été détruits ou endommagés afin d'établir dans chaque cas si l'incendie ou l'explosion a résulté d'une négligence, d'une inattention, d'un accident ou d'un acte délibéré. La cause de l'incendie et son origine doivent être établis pour tous les incendies.

6.126 Les enquêteurs d'incendie sont nommés en vertu de la loi soit à titre d'enquêteurs d'incendie, soit à titre d'assistants locaux. Les deux nominations donnent le droit à la personne nommée d'agir au nom du prévôt des incendies en regard de plusieurs articles de la loi, y compris les articles ayant expressément trait aux enquêtes. Les enquêteurs d'incendie du BPI détiennent un poste d'enquêteur d'incendie (les huit assistants au prévôt des incendies), tandis que les enquêteurs des services d'incendie détiennent soit un poste d'assistant local, soit un poste d'enquêteur d'incendie.

6.127 Pour être nommée en vertu de la loi à titre d'enquêteur d'incendie, la personne doit réussir le niveau de cours indiqué de l'École canadienne d'enquêtes sur les incendies (ECEI), être employée comme enquêteur d'incendie et suivre le cours de sensibilisation à la loi donné par le BPI.

6.128 Le processus de nomination à un poste d'assistant local diffère passablement. La seule exigence est de suivre la séance de sensibilisation à la loi donné par le BPI. Les personnes nommées ne sont pas tenues de suivre des cours de l'ECEI. Par leur nomination comme assistants locaux, elles peuvent être appelées à effectuer des enquêtes sur les incendies, qu'elles aient suivi ou non une formation de l'ECEI.

Recommandation

6.129 Nous avons recommandé que le BPI voie à ce que les assistants locaux qui effectuent des enquêtes sur les incendies aient suivi la même formation de l'École canadienne d'enquêtes sur les incendies que les personnes nommées aux postes d'enquêteur d'incendie.

Cours de recyclage et agrément de l'ECEI

6.130 Aucun cours de recyclage n'est offert par l'ECEI aux enquêteurs d'incendie en poste. Nous avons appris que l'ECEI a adopté récemment le programme d'agrément du Bureau du commissaire aux incendies du Manitoba. Ce programme respecte les exigences du code 1033 de la National Fire Protection Association, soit les compétences professionnelles d'un enquêteur d'incendie, et a reçu l'agrément de l'International Fire Service Accreditation Congress. Les personnes qui reçoivent leur agrément de l'ECEI doivent le renouveler aux cinq ans.

L'agrément n'est pas exigé pour une nomination à un poste d'enquêteur d'incendie visé par la loi. L'agrément exige la réussite d'un niveau de cours additionnel par l'entremise de l'ECEI et d'un examen d'agrément écrit.

6.131 Il est important que les enquêteurs d'incendie tiennent leurs connaissances et leurs compétences à jour. Par exemple, une personne qui a suivi le cours de l'ECEI dans les années 1980 n'est pas nécessairement aussi au courant des méthodes actuelles qu'une personne qui a suivi le cours en 2002.

Recommandation

6.132 Nous avons recommandé que le BPI étudie les coûts et les avantages de l'agrément de tous les enquêteurs d'incendie par l'entremise de l'École canadienne d'enquêtes sur les incendies. S'il est déterminé qu'il s'agit d'une solution réaliste, le BPI devrait veiller à ce que les personnes non agréées suivent une formation de recyclage périodique pour assurer l'actualité de leurs compétences et de leurs connaissances.

Réponse du ministère

6.133 *Une formation d'enquêteur d'incendies est actuellement offerte; cette formation se fonde sur les normes de formation élaborées par le Manitoba et communiquées au BPI à la suite d'une entente entre le Nouveau-Brunswick et le Manitoba. Le prévôt des incendies ajoutera la formation aux qualités exigées de toute personne nommée à un poste d'enquêteur d'incendies et il élaborera un protocole concernant le recyclage.*

6.134 *Le prévôt des incendies offrira des séances de formation en matière d'enquêtes à l'ensemble du personnel professionnel du BPI. Le BPI suivra le protocole de recyclage mentionné ci-dessus.*

6.135 *Une formation additionnelle sur les inspections à l'intention des agents de prévention des incendies sera envisagée dans le cadre de l'examen de l'affectation des ressources du BPI.* [Traduction.]

Agents d'examen des plans

6.136 Sous l'autorité de la *Loi sur la prévention des incendies*, les agents d'examen des plans examinent les plans et les devis relatifs à la construction, à la conversion ou à la réfection de bâtiments tels que les écoles, les foyers de soins et les foyers de soins spéciaux, les garderies, les immeubles d'habitation, les églises, les bureaux, les restaurants, les magasins, les hôtels et les hôpitaux. Ils examinent aussi les plans et devis relatifs à la construction, à l'établissement, à la réfection ou à l'agrandissement de bâtiments d'installations servant à l'entreposage de plus de 3 000 litres de liquides inflammables ou de plus de 10 000 de combustibles liquides.

6.137 Les agents d'examen des plans déterminent si les travaux proposés sont compatibles avec le Code national du bâtiment, le Code national de prévention des incendies et autres règlements et normes

adoptés en vertu de la *Loi sur la prévention des incendies* et ordonnent qu'ils le soient, en particulier en ce qui concerne l'équipement de sécurité-incendie et de protection de la sécurité des personnes. Ils fournissent un soutien technique aux assistants au prévôt des incendies, aux services d'incendie, aux ingénieurs et aux entrepreneurs en systèmes de gicleurs.

6.138 Les agents d'examen des plans fournissent des interprétations et des décisions relatives aux normes et aux codes nationaux aux concepteurs et aux consultants, aux ministères provinciaux, aux propriétaires de bâtiments, aux constructeurs et rénovateurs potentiels, aux inspecteurs de bâtiments municipaux, aux urbanistes et aux entrepreneurs en systèmes de protection contre les incendies.

6.139 La province compte seulement deux agents d'examen des plans, tous les deux employés par le BPI. Pour être embauchée comme agent d'examen des plans, la personne doit être un technologue en génie agréé. On exige également un certain degré d'expérience et de connaissance des codes. Si la personne n'a pas le niveau souhaité d'expérience ou de connaissance des codes, elle reçoit une formation en cours d'emploi. Comme dans le cas des assistants au prévôt des incendies, tous les agents d'examen des plans sont inscrits à un cours sur les codes du bâtiment au moment de leur embauche.

Conclusion

6.140 Il n'est pas satisfait au critère. Bien que nous ayons noté qu'il veille à ce que les personnes nommées au poste d'enquêteur d'incendie aient suivi une formation adéquate, le BPI n'a pas de mécanismes en place pour s'assurer que les inspecteurs et les enquêteurs d'incendie qui sont nommés à un poste d'assistant local ont une formation adéquate. Il n'y a pas non plus de programme de formation continue en bonne et due forme, et la formation continue des inspecteurs et des enquêteurs d'incendie semble sporadique et manquer d'uniformité.

Évaluation du rendement des employés

6.141 Notre dernier critère est le suivant :

> *Le rendement des employés devrait faire l'objet d'un rapport d'évaluation au moins annuel. Le rendement devrait être fondé en partie sur la mesure dans laquelle l'évaluation du travail répond aux objectifs ou aux plans de travail régionaux.*

6.142 Il est important que les employés reçoivent des rétroactions périodiques au sujet de leur rendement afin qu'un rendement satisfait puisse être reconnu et qu'un rendement insatisfaisant fasse l'objet de mesures correctrices. La direction du BPI nous a dit s'occuper des préoccupations particulières au fur et à mesure qu'elles se présentent, de sorte qu'il n'y a pas de surprises au moment de l'évaluation du rendement.

6.143 Nous avons interviewé des membres de la direction du BPI, y compris le conseiller en ressources humaines du BPI au ministère de la

Sécurité publique, et nous avons fait enquête auprès du personnel du BPI au sujet du processus d'évaluation du rendement et du formulaire d'évaluation du rendement.

6.144 Nous avons constaté que, de façon générale, le rendement au travail de tous les employés est dûment évalué chaque année depuis 1999 au moyen d'un rapport d'évaluation. Des employés ont mentionné faire aussi l'objet d'évaluations du rendement non officielles durant l'année.

6.145 Cependant, les évaluations ne traitent pas du degré auquel le rendement répond aux objectifs ou aux plans de travail régionaux, puisqu'il n'y en a pas. Les évaluations du rendement portent plutôt sur le rendement en général au cours de l'année écoulée. Si la personne est affectée à un projet spécial, cela est pris en considération dans l'évaluation. Le processus d'évaluation actuel ne semble pas respecter la directive gouvernementale, qui exige que les employés soient informés des attentes à leur égard en matière de rendement et qu'ils soient évalués en conséquence.

Recommandation

6.146 Nous avons recommandé que les principaux secteurs de responsabilité de tous les postes au BPI soient définis dans des plans de travail et que les principaux indicateurs de réussite pour chaque secteur de responsabilités soient précisés. Le rendement des employés devrait être évalué en fonction de la mesure dans laquelle ils satisfont aux principaux indicateurs de réussite dans chaque secteur de responsabilités principal lié à leur poste.

Réponse du ministère

6.147 *Les fonctions des employés seront clairement décrites dans leur plan de travail ou leur description de poste. Grâce au système de gestion du rendement qui sera mis en œuvre dans tout le ministère au cours de la nouvelle année, les employés auront la possibilité de tenir leurs plans de travail à jour afin que ceux-ci traduisent leurs responsabilités actuelles. Comme il est suggéré dans le rapport, un tel mécanisme fera en sorte que les membres du personnel connaissent bien les fonctions de leur poste. Le nouveau système de perfectionnement et d'évaluation des employés permettra d'intégrer les objectifs stratégiques du ministère aux plans de travail individuels. Les employés connaîtront les attentes à leur égard en matière de rendement et recevront des rétroactions continues à propos de leur rendement. De plus, le système permettra de déterminer leurs besoins en matière de formation.* [Traduction.]

Conclusion

6.148 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que le rendement de tous les employés soit, de façon générale, évalué chaque année au moyen d'un rapport d'évaluation, il n'y a pas de plans de travail en bonne et due forme. Les évaluations du rendement ne considèrent pas la mesure dans laquelle le rendement répond aux objectifs ou aux plans de travail régionaux.

Chapitre 7
Ministère de l'Approvisionnement et des Services - Téléphones cellulaires

Contexte 153
Étendue 153
Résumé des résultats 154
Conformité à la Loi sur les achats publics 155
Besoins relatifs aux appareils et à l'utilisation 158
Diffusion d'information 160
Lignes directrices ministérielles 160
Contrôle des téléphones cellulaires 161
Appariement des tendances d'utilisation au gouvernement aux forfaits de services des fournisseurs 162
Approbation des paiements 163
Fonctions des agents de télécommunications 164

Ministère de l'Approvisionnement et des Services - Téléphones cellulaires

Contexte

7.1 On peut lire ceci dans un numéro de la revue *Fortune* : quiconque a dit que l'importance tient à la grosseur n'a jamais été propriétaire d'un téléphone cellulaire. En effet, ces petits appareils, qui ne cessent de rapetisser mais dont la capacité ne cesse de s'élargir, font de plus en plus partie du quotidien de chacun. Et, tout comme ce moyen de communication pratique est de plus en plus courant dans la société en général, il est aussi devenu un élément important du réseau de communications du gouvernement. Selon les renseignements des fournisseurs, on estime que le gouvernement (y compris les ministères, les organismes, les sociétés de la Couronne, les régies régionales de la santé et les districts scolaires) a plus de 3 100 téléphones cellulaires en service et dépense au moins 2,5 millions de dollars chaque année en appareils et en frais d'utilisation. Pour donner une idée de l'ampleur de la situation, notons que, selon les estimations du ministère de l'Approvisionnement et des Services, le gouvernement a un réseau de plus de 48 000 lignes terrestres.

Étendue

7.2 Nous avons commencé notre examen de certaines questions entourant les téléphones cellulaires à l'automne 2001. L'usage des téléphones cellulaires étant à la hausse, nous avons voulu nous assurer que le gouvernement avait mis en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour administrer leur acquisition et leur utilisation.

7.3 Notre objectif de vérification était le suivant :

Déterminer si le gouvernement a en place un système adéquat pour administrer l'acquisition et l'utilisation des téléphones cellulaires.

7.4 Nous avons élaboré huit critères de vérification pour nous aider à déterminer si le gouvernement atteint cet objectif.

7.5 Les trois premiers critères ont directement trait au ministère de l'Approvisionnement et des Services et à ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les achats publics*. Les autres critères ont aussi trait au

ministère pour deux raisons. En premier lieu, comme la plupart des entités au gouvernement, il est un utilisateur de téléphones cellulaires. En second lieu, la politique du gouvernement confie à ce ministère une responsabilité globale en matière de téléphones cellulaires. Ainsi, l'une des responsabilités du ministère est de négocier, au nom du gouvernement, des propositions de service pour les réseaux de téléphones cellulaires et des propositions de service pour les téléphones par satellite. De plus, cette même politique rend le ministère responsable de la gestion du système de facturation en bloc des téléphones pour le gouvernement.

7.6 Comme notre travail a donné lieu à des recommandations qui touchent de nombreux ministères, nous avons demandé une réponse au Conseil de gestion. Si la mise en œuvre de ces recommandations nécessite une directive ou une clarification à l'échelle du gouvernement, le Conseil de gestion devrait en être la source.

7.7 Notre travail a consisté dans :

- un examen des mesures législatives et des directives gouvernementales applicables;
- un examen de la documentation sur les achats et les appels d'offres concernant les téléphones cellulaires;
- une enquête à l'échelle du gouvernement;
- des entrevues et des contrôles de suivi dans plusieurs ministères;
- le téléchargement de données venant de la facturation en bloc de deux mois et l'examen d'un échantillon de frais de service de téléphone cellulaire;
- un examen du document de 1995 du Bureau du contrôleur intitulé *Telephone Costs Review* [Examen des coûts de téléphone];
- des discussions avec un fournisseur de services.

Résumé des résultats

7.8 Bien que le ministère de l'Approvisionnement et des Services ait lancé des appels d'offres pour les appareils de téléphone cellulaire, il enfreint la *Loi sur les achats publics* en ne procédant pas par appel d'offres pour le temps d'antenne et le service interurbain.

7.9 Le ministère devrait établir une approche à l'échelle du gouvernement pour l'analyse et l'achat de forfaits de temps d'antenne et d'appels interurbains, comme il le fait actuellement pour les appareils.

7.10 Les ministères n'exercent pas un contrôle suffisant sur l'attribution et l'utilisation des téléphones cellulaires. Seulement 2 des 21 ministères et organismes avec qui nous avons communiqué ont des lignes directrices écrites pour assurer l'attribution des téléphones cellulaires et des forfaits d'utilisation en fonction d'un besoin déterminé. Bien que tous les ministères et organismes sauf un aient des listes de téléphones cellulaires, l'utilisateur et le numéro d'identification ne sont pas toujours consignés. Six des 21 ministères

et organismes auprès desquels nous avons fait enquête ne surveillaient pas les frais de téléphone cellulaire pour en assurer la pertinence et l'exactitude. De plus, les ministères n'ont pas mis en place un système adéquat pour veiller à minimiser les coûts en choisissant des forfaits qui répondent le mieux aux besoins des utilisateurs de leurs téléphones cellulaires.

7.11 Les fonctions des agents de télécommunications dans les ministères ne sont pas claires en ce qui concerne les téléphones cellulaires.

Conformité à la *Loi sur les achats publics*

7.12 Notre premier critère est le suivant :

Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait veiller à ce que le processus d'appel d'offres visant l'achat de téléphones cellulaires et de forfaits d'utilisation soit conforme à la Loi sur les achats publics et à ses règlements.

7.13 Comme nous le soulignons dans le chapitre 9 de notre rapport de 2001 intitulé *Ministère de l'Approvisionnement et des Services – Achats*, plusieurs buts importants sont atteints lorsque les achats sont faits conformément à la *Loi sur les achats publics* (la loi). Ainsi, on s'assure que « tous les fournisseurs aient une chance équitable et égale de soumissionner en vue d'obtenir les contrats du gouvernement provincial ». De plus, « s'ils ont une chance équitable et égale d'obtenir des contrats, les fournisseurs soumissionnent plus volontiers, les prix sont plus concurrentiels et les coûts devraient baisser ».

7.14 Le paragraphe 4(1) de la loi établit le processus d'appel d'offres public comme la base des achats du secteur public et exige que tous les achats d'approvisionnements de plus de 5 000 $ et de services de plus de 10 000 $ fassent l'objet d'un appel d'offres, à moins que l'achat en soit dispensé par la loi ou un règlement.

7.15 Pour ce qui est des téléphones cellulaires, nous avons constaté que le ministère a respecté la loi dans un cas, mais pas dans l'autre. Nous discutons de ces cas dans les deux sous-sections suivantes.

Appareils de téléphone cellulaire

7.16 Les appareils de téléphone cellulaire ont fait l'objet d'un processus d'appel d'offres conforme à la loi pour l'exercice terminé le 31 mars 2002. Pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003, un appel d'offres a eu lieu, mais pas avant mai 2002. Normalement, on s'attendrait à ce que l'appel d'offres de 2003 ait lieu à temps pour que le nouveau contrat soit en vigueur au moment de l'expiration du contrat précédent, et ce afin que les achats puissent continuer sans qu'il y ait d'interruption et au prix soumissionné. Nous avons demandé quelles étaient la raison du retard et ses conséquences. Le personnel du ministère a déclaré que l'appel d'offres a été retardé parce que des modifications importantes y ont été apportées et que les fournisseurs ont pris du temps avant de fournir au ministère les renseignements sur les

téléphones disponibles. En fait, le nouveau contrat pour les téléphones sera passé avec les fournisseurs directement, et non avec des dépositaires comme par les années précédentes. Le personnel du ministère a déclaré que seules les demandes urgentes ont été satisfaites durant la période sans contrat et que ces demandes se sont limitées à une demi-douzaine.

Utilisation des téléphones cellulaires

7.17 Tandis que la plupart des gens du Nouveau-Brunswick peuvent faire un appel local sur leur ligne terrestre et parler aussi longtemps qu'ils le désirent une fois qu'ils ont payé les frais de base, les utilisateurs de téléphones cellulaires n'ont pas ce luxe. En fait, les utilisateurs de téléphones cellulaires bénéficient d'un nombre limité de minutes « gratuites ». Et, contrairement à ce qui se passe dans le cas d'une ligne terrestre, un appel interurbain sur un téléphone cellulaire peut entraîner des frais pour le temps d'antenne plus des frais pour le service interurbain.

7.18 Un examen des dépenses relatives aux téléphones cellulaires montre que les frais de temps d'antenne et d'interurbain excèdent 2 millions de dollars par année et ont, jusqu'à présent, dépassé les sommes dépensées pour l'achat des appareils.

Temps d'antenne

7.19 À l'heure actuelle, seuls deux fournisseurs sont en mesure de fournir du temps d'antenne au gouvernement. Les deux fournisseurs ont offert, sans que des négociations aient lieu, un forfait de base à tous les utilisateurs de téléphones cellulaires du gouvernement en consentant un léger rabais. Si le gouvernement veut choisir d'autres forfaits, ceux-ci sont offerts au même prix qu'à toute entreprise de la province.

Appels interurbains

7.20 Les deux fournisseurs de réseau cellulaire sont aussi en mesure d'offrir au gouvernement un service interurbain. Encore une fois, sans que des négociations aient lieu, les deux fournisseurs ont mis à la disposition du gouvernement un forfait d'appels interurbains de faible volume en consentant un léger rabais. Les autres forfaits interurbains qu'ils offrent sont les mêmes que ceux offerts à toute entreprise de la province.

Pas d'appel d'offres pour l'utilisation

7.21 Le ministère n'a jamais procédé par appel d'offres pour le service interurbain et le temps d'antenne. C'est peut-être la raison pour laquelle le gouvernement ne bénéficie pas de rabais substantiels sur la plupart des forfaits sur le marché; comme il est mentionné, il dispose du même ensemble de forfaits que ceux que peuvent obtenir la plupart des entreprises. Voici qui semble déraisonnable, surtout si l'on tient compte du fait que le gouvernement a plus de 3 100 téléphones cellulaires en circulation et qu'il dépense plus de 2 millions de dollars par année en frais d'utilisation.

7.22 Nous tenons à noter que le ministère a adopté une approche proactive pour offrir aux utilisateurs de téléphones cellulaires des

moyens de réduire les coûts. Ainsi, il a négocié un tarif interurbain spécial pour les appels effectués à l'aide d'une carte d'appel. Tous les ministères et organismes peuvent obtenir ces cartes d'appel et s'en servir pour couvrir le temps d'antenne des appels interurbains faits à partir d'un téléphone cellulaire. Le coût est de moins de 10 c. la minute, une économie considérable par rapport au tarif de 20 c. ou plus exigé pour de nombreux forfaits interurbains.

7.23 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a également informé les autres ministères que de nombreux forfaits différents sont offerts pour répondre à leurs besoins en matière de service interurbain et de temps d'antenne; les détails peuvent être obtenus auprès du fournisseur. De plus, il a informé les ministères que des représentants des fournisseurs pouvaient les aider à choisir le forfait qui convient le mieux aux besoins afin de réduire les coûts.

7.24 À notre avis, le temps d'antenne et le service interurbain sont visés par la *Loi sur les achats publics*. Ces deux services ne sont pas exemptés des dispositions de la loi et, puisqu'il ne procède pas par appel d'offres, le ministère enfreint donc la *Loi sur les achats publics*. Le ministère devrait procéder par appel d'offres pour les deux services. Comme il se peut que certains fournisseurs soient en mesure de répondre uniquement aux besoins interurbains, le ministère devrait considérer les coûts et les avantages de lancer des appels d'offres séparés pour le service interurbain et le temps d'antenne afin d'accroître la concurrence parmi les fournisseurs de services interurbains, puisque tous auront la possibilité de soumissionner le service.

7.25 Étant donné le volume d'affaires élevé, on s'attendrait à ce que l'intérêt suscité soit considérable et que des économies substantielles puissent en découler. L'un des fournisseurs nous a déclaré que le gouvernement ne réalisait pas d'économies potentielles parce qu'il n'avait pas négocié ni lancé d'appel d'offres relativement à ses besoins en matière d'utilisation.

Conclusion

7.26 Il est partiellement satisfait au critère. Le ministère respecte la *Loi sur les achats publics* pour ce qui est de l'achat des appareils de téléphone cellulaire, mais, en ne procédant pas par appel d'offres pour le temps d'antenne et le service interurbain, il enfreint la *Loi sur les achats publics*.

Recommandation

7.27 Nous avons recommandé au ministère de se conformer à la *Loi sur les achats publics* et de procéder par appel d'offres pour le temps d'antenne et le service interurbain des téléphones cellulaires.

Réponse du ministère

7.28 *Le ministère n'avait pas encore lancé d'appel d'offres pour l'utilisation et le service interurbain des téléphones cellulaires puisque, jusqu'à récemment, la concurrence pour les services de cellulaire dans la province était limitée. En fait, dans certaines régions, une situation de*

« monopole » faisait qu'il était approprié d'acquérir les services en vertu de l'alinéa 27(1)g) de la Loi sur les achats publics. *Maintenant que la concurrence s'est accrue dans toutes les régions de la province, il est plus approprié d'adopter une politique d'offre d'appels pour de tels services, ce que nous avons fait en juin 2002.*

7.29 *Le ministère lancera un appel d'offres pour le temps d'antenne et le service interurbain des téléphones cellulaires d'ici le printemps 2003, en même temps que le nouveau contrat pour des appareils de téléphone cellulaire. Voilà qui est compatible avec la directive sur l'acquisition de services de télécommunication approuvée par le Conseil de gestion à la demande du ministère de l'Approvisionnement et des Services.* [Traduction.]

Besoins relatifs aux appareils et à l'utilisation

7.30 Notre deuxième critère est le suivant :

Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait avoir en place une méthode pour déterminer les besoins relatifs aux appareils de téléphone cellulaire et aux forfaits d'utilisation pour la période visée par l'appel d'offres.

7.31 Comme il est précisé ci-dessus, la politique du gouvernement confie au ministère la responsabilité de « négocier, au nom du gouvernement, des propositions de service pour les réseaux de téléphones cellulaires et des propositions de service pour les téléphones par satellite ».

7.32 Pour acheter un produit de manière efficace, l'acheteur doit déterminer les besoins des utilisateurs et la mesure dans laquelle les produits sur le marché répondent à ces besoins. Dans le cas des téléphones cellulaires, le ministère doit connaître les besoins relatifs aux appareils et à l'utilisation ainsi que la disponibilité des produits.

Besoins relatifs aux appareils de téléphone cellulaire

7.33 Le ministère a mis en place une méthode très efficace pour déterminer et satisfaire les besoins du gouvernement relatifs aux appareils de téléphone cellulaire. En bref, le ministère détermine les besoins des ministères concernant les services et les caractéristiques des appareils (besoins relatifs aux appareils) et apparie ces besoins à la liste d'appareils offerts par les fournisseurs locaux. Pour répondre aux besoins des différents utilisateurs, le ministère a établi plusieurs catégories de téléphone, qui présentent les meilleurs appareils offerts par les fournisseurs dans chaque catégorie.

Besoins relatifs à l'utilisation des téléphones cellulaires

7.34 Comme dans le cas des lignes terrestres, plusieurs fournisseurs offrent des forfaits interurbains pour les téléphones cellulaires. Toutefois, contrairement aux forfaits des lignes terrestres, qui comprennent le temps d'antenne local dans les frais mensuels, la plupart des forfaits pour cellulaires n'offrent pas un temps d'antenne illimité. Il s'ensuit que le gouvernement doit acheter pour les téléphones cellulaires le temps d'antenne et le service interurbain.

7.35 Au moment de notre vérification, le ministère ne s'était pas penché sur la question des besoins relatifs à l'utilisation. En effet, les ministères sont chargés de déterminer leurs propres besoins, soit sur une base individuelle, soit pour l'ensemble de leur ministère, et le ministère de l'Approvisionnement et des Services n'a pas soumis l'utilisation des cellulaires à un processus d'appel d'offres.

7.36 Bien que les ministères puissent connaître les solutions à leurs propres besoins relatifs à l'utilisation, le ministère de l'Approvisionnement et des Services est le mieux placé pour déterminer les besoins à l'échelle du gouvernement. Et si le ministère est chargé de déterminer les besoins du gouvernement relatifs à l'utilisation, il sera en mesure de voir la situation dans son ensemble, au-delà des solutions de chaque ministère ou personne, et de déterminer s'il existe des solutions moins coûteuses à l'échelle du gouvernement.

7.37 Par exemple, le ministère pourrait procéder par appel d'offres pour les minutes d'antenne ou d'interurbain à la grandeur du gouvernement plutôt que par utilisateur ou par ministère. Le fait de regrouper les besoins relatifs à l'utilisation et de demander des soumissions pour un volume plus élevé donnera lieu à des économies; les forfaits par minute des fournisseurs coûtent moins cher, puisque le volume augmente. L'appel d'offres pourrait être élargi aux besoins relatifs à l'utilisation de l'ensemble du gouvernement, y compris les ministères, les sociétés de la Couronne, les régies régionales de la santé et les districts scolaires.

Conclusion

7.38 Il est partiellement satisfait au critère. Le ministère a très bien réussi à déterminer les besoins relatifs aux appareils de téléphone cellulaire ainsi que les appareils offerts par les fournisseurs de réseau cellulaire qui répondent le mieux à ces besoins. Toutefois, il ne détermine pas les besoins relatifs au temps d'antenne ni au service interurbain.

Recommandation

7.39 Le ministère devrait établir à l'échelle du gouvernement une approche qui prévoit l'analyse et l'approvisionnement appropriés des forfaits de temps d'antenne et de service interurbain pour les téléphones cellulaires.

Réponse du ministère

7.40 *Le ministère de l'Approvisionnement et des Services collabore [...] avec les deux fournisseurs actuels de services de téléphones cellulaires et a établi des procédures pour consolider les factures et saisir de meilleures données aux fins d'analyse de rentabilité. Une fois que nous aurons conclu ces discussions, nous serons mieux placés pour réaliser à l'échelle du gouvernement une analyse de planification du temps d'antenne et de l'utilisation du service interurbain des téléphones cellulaires.*

7.41 *Cependant, [nous] prévoyons continuer à offrir des choix de forfaits aux ministères afin qu'ils puissent apparier au mieux les forfaits avec les besoins de chaque employé.* [Traduction.]

Diffusion d'information

7.42 Notre troisième critère est le suivant :

Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait veiller à informer les ministères en temps opportun de tout changement dans les appels d'offres.

Appareils

7.43 Les contrats pour les appareils sont affichés sur l'intranet, à la disposition de tous les ministères. Tout changement apporté aux contrats est affiché immédiatement sur l'intranet, de sorte que les ministères en sont informés immédiatement.

Utilisation du temps d'antenne

7.44 Comme il est précisé ci-dessus, il n'y a pas de contrat à l'échelle du gouvernement visant l'utilisation et les interurbains.

Conclusion

7.45 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services satisfait au critère pour ce qui est des appels d'offres et contrats actuels.

Lignes directrices ministérielles

7.46 Notre quatrième critère est le suivant :

Les ministères devraient avoir en place des lignes directrices pour assurer l'attribution des téléphones cellulaires et des forfaits d'utilisation connexes en fonction d'un besoin déterminé.

7.47 La première étape à suivre pour déterminer si un employé a besoin d'un bien tel qu'un téléphone cellulaire ou un ordinateur pour son travail est de cerner le besoin. Pour aider à déterminer ce besoin et pour assurer la cohérence de l'évaluation des besoins, il y a lieu d'établir des lignes directrices écrites.

7.48 Seulement 2 des 21 ministères et organismes avec qui nous avons communiqué ont dit avoir une directive ou des lignes directrices écrites relatives au besoin et à l'utilisation des téléphones cellulaires. Bien qu'il puisse y avoir des lignes directrices officieuses pour déterminer la nécessité d'un téléphone cellulaire, l'absence de lignes directrices écrites officielles peut faire que les téléphones et les forfaits d'utilisation soient attribués de manière inappropriée. Étant donné les nombreuses occasions qu'a le gouvernement de mieux apparier l'utilisation aux forfaits d'utilisation du temps d'antenne pour les téléphones cellulaires, nous avons constaté que ce risque peut être assez élevé. Et, comme la plupart des employés choisissent le forfait de base du gouvernement, cela signifie peut-être que les ministères choisissent l'option la plus évidente au lieu d'estimer l'utilisation qui sera faite du téléphone.

7.49 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services formule des recommandations concernant les forfaits interurbains efficients (cartes d'appel ou minutes de cellulaire) et l'utilisation des boîtes vocales pour cellulaire (liées à un service terrestre). Cependant, ces recommandations ne se trouvent dans aucun document officiel du gouvernement. Les ministères sont censés suivre ces recommandations, mais ils ne sont pas tenus de le faire. Il s'ensuit que les directives sont suivies un peu n'importe comment et que le gouvernement en paie les conséquences. Il est certain qu'une directive du gouvernement central semble nécessaire pour que les lignes directrices soient suivies. De plus, comme l'utilisation d'une carte d'appel peut être plus lourde, il est bien possible que de nombreux utilisateurs négligent tout simplement d'utiliser la méthode moins coûteuse pour faire des appels interurbains.

7.50 Chaque ministère devrait avoir en place des lignes directrices pour assurer l'attribution des téléphones cellulaires et des forfaits d'utilisation connexes en fonction d'un besoin déterminé. Ces lignes directrices devraient être mises par écrit pour veiller à ce que chacun sache qu'il lui incombe d'évaluer les besoins relatifs aux appareils et à l'utilisation et d'apparier ces besoins au forfait qui convient le mieux. Idéalement, il devrait s'agir d'une directive gouvernementale. Il devrait être demandé aux ministères utilisateurs de suivre les lignes directrices actuelles du ministère de l'Approvisionnement et des Services pour prendre leurs décisions.

Conclusion

7.51 Il est partiellement satisfait au critère. Seulement 2 des 21 ministères et organismes ont des lignes directrices écrites visant à assurer l'attribution des téléphones cellulaires et des forfaits d'utilisation en fonction d'un besoin déterminé.

Recommandation

7.52 Nous avons recommandé que tous les ministères établissent des lignes directrices écrites pour assurer l'attribution des téléphones cellulaires et des forfaits d'utilisation connexes en fonction d'un besoin déterminé.

Contrôle des téléphones cellulaires

7.53 Notre cinquième critère est le suivant :

Les ministères devraient dresser une liste exhaustive de tous leurs téléphones cellulaires, des utilisateurs et des numéros d'identification.

7.54 Nous avons fait enquête auprès de 21 ministères et organismes et leur avons demandé s'ils avaient des listes des numéros de téléphones cellulaires qu'ils possédaient et, dans l'affirmative, si les listes identifiaient les utilisateurs. Tous les ministères sauf un ont dit avoir des listes de leurs téléphones cellulaires qui identifient l'utilisateur du téléphone.

7.55 Pour déterminer quels renseignements sont consignés sur ces listes, nous avons communiqué avec quatre ministères. Nous avons

constaté que chacun de ces ministères avait une liste à jour, ou assez à jour, des téléphones cellulaires et de leur numéro local. Toutefois, les autres renseignements sur la liste varient. La plupart consignent l'utilisateur du téléphone, mais seulement un ministère indique la région dans laquelle se trouve le téléphone. Un numéro de série ou de bien pour le téléphone figure rarement. Dans un cas, le ministère consigne le modèle du téléphone.

Conclusion

7.56 Il n'est pas satisfait au critère. Bien que tous les ministères sauf un aient une liste de leurs téléphones cellulaires, l'utilisateur et le numéro d'identification ne s'y trouvent pas toujours.

Recommandation

7.57 Nous avons recommandé que les ministères dressent une liste complète des téléphones cellulaires de leurs employés, y compris le nom de l'utilisateur et le numéro d'identification.

Appariement des tendances d'utilisation au gouvernement aux forfaits de services des fournisseurs

7.58 Notre sixième critère est le suivant :

Les ministères devraient avoir en place un mécanisme adéquat qui permet d'apparier l'utilisateur au forfait d'utilisation le plus avantageux.

7.59 Afin de minimiser les dépenses du gouvernement reliées à l'utilisation des téléphones cellulaires, chaque ministère ou organisation gouvernementale doit avoir en place un mécanisme qui permet d'apparier de façon périodique l'utilisation aux forfaits d'utilisation. Dans le cadre de notre enquête auprès des 21 ministères et organismes, nous avons demandé si un tel mécanisme était en place. Seulement trois ministères ont répondu avoir un tel mécanisme en place, tandis que deux autres ont déclaré qu'ils prévoyaient effectuer un examen de leur utilisation et des forfaits au cours de l'été 2002.

7.60 Le fait que très peu de ministères examinent l'utilisation par rapport aux forfaits nous préoccupe, surtout si l'on considère les sommes considérables que le gouvernement dépense pour le temps d'antenne et le service interurbain des téléphones cellulaires. Nous avons aussi été surpris d'apprendre que, bien que le service soit gratuit, peu de ministères font appel au personnel des fournisseurs pour les aider à faire des économies en appariant mieux les forfaits à l'utilisation. Nous avons appris qu'un fournisseur a même dit à des membres du personnel gouvernemental que des économies pouvaient être réalisées en changeant certains forfaits, mais les ministères en question ne semblent pas avoir apporté les changements suggérés.

7.61 De notre côté, nous avons constaté que, pour la plupart des comptes de téléphone cellulaire que nous avons examinés, un meilleur appariement de l'utilisation et des forfaits était possible. Dans chaque cas, des économies seraient réalisables si des analyses étaient effectuées, soit par utilisateur, soit par groupe ou ministère. Au fur et à mesure que la vérification avançait et que nous en apprenions plus sur les forfaits

disponibles, il devenait de plus en plus évident qu'il était possible de mieux apparier l'utilisation aux forfaits. Voici deux exemples.

7.62 Le premier exemple a trait à un groupe de huit employés d'un même ministère qui voyagent beaucoup dans le cadre de leurs fonctions habituelles. Les huit personnes auraient pu réaliser des économies considérables si d'autres forfaits avaient été adoptés. Une de ces personnes aurait pu économiser plus de 400 $ sur une période de trois mois. Dans l'autre exemple, l'utilisateur aurait pu économiser plus de 700 $ en un mois s'il avait eu un forfait international plutôt qu'un forfait limité au Canada.

7.63 De plus, nous avons appris que certains fournisseurs offrent des forfaits qui permettent de partager le service interurbain et le temps d'antenne parmi plusieurs utilisateurs. Ces forfaits seraient utiles pour répondre aux besoins d'utilisation de groupes, de ministères ou même de l'ensemble du gouvernement, y compris les sociétés de la Couronne, les régies régionales de la santé et les districts scolaires. Comme on peut s'y attendre, les tarifs diminuent à mesure que l'utilisation augmente, de sorte que l'achat en « vrac » peut se traduire par des économies substantielles. Dans un cas, nous avons constaté que le partage du temps d'antenne parmi 27 téléphones aurait mené à des économies de plus de 4 800 $ par année. Aucun des ministères que nous avons interviewés n'a profité des forfaits en vrac, bien qu'un y songeait.

Conclusion

7.64 Il n'est pas satisfait au critère. Les ministères n'ont pas mis en place des mécanismes pour veiller à bien apparier l'utilisation du temps d'antenne aux forfaits offerts par les fournisseurs pour les interurbains et le temps d'antenne local.

Recommandation

7.65 Nous avons recommandé que les ministères mettent en place un mécanisme adéquat pour s'assurer qu'ils apparient l'utilisateur au forfait d'utilisation le plus avantageux.

Approbation des paiements

7.66 Notre septième critère est le suivant :

Les ministères devraient surveiller l'utilisation des téléphones cellulaires pour assurer la pertinence et l'exactitude des frais.

7.67 En octobre 1995, le Bureau du contrôleur a publié un rapport sur les téléphones intitulé *Telephone Costs Review* [Examen des coûts de téléphone]. L'un des objectifs de l'examen était de déterminer si des mécanismes étaient en vigueur pour assurer le contrôle des dépenses. On a constaté notamment que certains ministères n'exercent pas un contrôle adéquat sur les dépenses relatives aux interurbains et aux lignes d'accès. Le contrôleur avait recommandé que les ministères veillent à ce que la direction examine les factures de téléphone pour y déceler les irrégularités flagrantes et qu'ils procèdent à un examen mensuel détaillé d'un échantillon aléatoire de factures.

7.68 Notre enquête révèle que 15 ministères et organismes sur 21 exigent que la « bonne » personne approuve les frais mensuels de téléphone cellulaire. Cependant, notre vérification de suivi dans quatre des ministères montre que ce processus d'approbation n'est pas officiel. Il n'y a aucune procédure écrite régissant la nature de ces examens et précisant qui devrait les réaliser. Comme le recommande le contrôleur, les surveillants devraient s'assurer de la nature raisonnable des factures. Il faut peut-être officialiser la procédure pour assurer son application.

7.69 Cependant, un examen par un surveillant ou un gestionnaire ne permettra probablement pas de repérer un usage abusif, à moins qu'il soit flagrant. Bien qu'un examen ou un échantillonnage par un surveillant constitue un contrôle important, nous sommes d'avis que la personne la mieux placée pour examiner les frais de téléphone est l'utilisateur de ce téléphone. La directive du gouvernement stipule justement que les utilisateurs devraient passer leur compte de téléphone en revue pour déceler les erreurs de facturation, les abus et les cas de fraude.

Conclusion

7.70 Il n'est que partiellement satisfait au critère. Six ministères et organismes sur les 21 visés par l'enquête ne vérifiaient pas si les frais de téléphone cellulaire étaient pertinents et exacts.

Recommandation

7.71 Nous avons recommandé que les ministères veillent à ce que les utilisateurs examinent régulièrement les frais de téléphone cellulaire et que les surveillants fassent un examen au hasard ou un contrôle par sondages de ces frais.

Fonctions des agents de télécommunications

7.72 Notre dernier critère est le suivant :

La description des fonctions des agents de télécommunications en rapport avec les téléphones cellulaires devrait exister par écrit.

7.73 Seulement la moitié des ministères et organismes gouvernementaux auprès de qui nous avons fait enquête ont une description de poste écrite pour leur « agent de télécommunications ». De plus, nous n'avons trouvé aucun renvoi aux fonctions des agents de télécommunications dans la directive gouvernementale sur les réseaux de téléphone. Nous avons discuté avec le ministère de l'Approvisionnement et des Services de la nécessité pour les ministères d'attribuer des fonctions de télécommunication, y compris celles qui ont trait aux téléphones cellulaires, à des personnes dans les ministères. Nous avons aussi discuté de qui devrait décider des responsabilités de chaque agent de télécommunications et si une description écrite des fonctions est nécessaire. L'agent de télécommunications est un lien important entre le ministère de l'Approvisionnement et des Services et les autres ministères pour ce qui est de la communication de divers renseignements, procédures, etc.

7.74 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services pense que les différences dans la taille des ministères et dans le volume d'utilisation des téléphones cellulaires font qu'il est difficile d'établir une description qui s'applique à tout le gouvernement, et que chaque ministère devrait établir sa propre description. Le personnel a toutefois ajouté qu'il serait approprié que les lignes directrices établies par le ministère de l'Approvisionnement et des Services pour la gestion des télécommunications soient respectées. Cela devrait peut-être constituer un important aspect de la description de poste de tous les ministères pour leurs agents de télécommunications. L'élaboration des descriptions de poste nécessitera de la part des ministères qu'ils adaptent le niveau de détail à la taille du ministère et au volume des opérations de télécommunication, y compris les opérations reliées aux téléphones cellulaires.

Conclusion

7.75 Il n'est pas satisfait au critère.

Recommandation

7.76 Nous avons recommandé que tous les ministères aient une description écrite des fonctions de leurs agents de télécommunications. Ces descriptions devraient comprendre les fonctions particulières de l'agent de télécommunications en rapport avec les téléphones cellulaires et souligner l'importance de suivre les lignes directrices du ministère de l'Approvisionnement et des Services pour la gestion des télécommunications.

Réponse du ministère

7.77 S'adressant au nom du Conseil de gestion, le sous-ministre des Finances a donné suite aux observations et recommandations à l'échelle du gouvernement comme suit :

> *D'après la réponse d'Approvisionnement et Services, il apparaît clairement que l'objectif des recommandations* [sous nos 4e et 6e critères] *sera réalisé au moyen d'un appel d'offres pour les téléphones cellulaires, le temps d'utilisation et les tarifs interurbains. De plus, la consolidation prochaine des factures de téléphone cellulaire permettra au gouvernement de déterminer si la direction a bien utilisé les lignes directrices concernant les marchés de services, à l'échelle gouvernementale et ministérielle.*
>
> *Les recommandations* [sous nos 5e et 7e critères] *reflètent de bonnes pratiques de gestion et vos conclusions selon lesquelles les ministères devraient avoir une liste complète des téléphones cellulaires, des utilisateurs, des numéros d'identification et des lieux de travail, ainsi que des processus d'approbation des paiements, iraient dans le même sens. Pour les ministères qui n'appliquent pas toutes leurs pratiques de gestion, l'inclusion de ces responsabilités dans les fonctions des agents de télécommunication réglerait la question. Je m'entretiendrai avec les ministères concernés afin de*

déterminer la meilleure façon d'élaborer une description générique. [Traduction.]

Chapitre 8
Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi

Programmes de développement de l'emploi

Contenu

Contexte 169
Étendue 170
Résumé des résultats 171
Suffisance des contrôles internes 172
Approbation et versement des fonds 175
Rapport sur l'efficacité des programmes 184

Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi

Programmes de développement de l'emploi

Contexte

8.1 Les programmes de développement de l'emploi offerts par l'entremise du ministère de la Formation et du Développement de l'emploi répondent à une gamme de besoins différents et servent une clientèle diversifiée. Ils constituent un aspect important du travail du ministère et représentent une portion considérable de ses dépenses (131 millions de dollars en 2001). Il y a cinq programmes principaux (voir la pièce 8.1), et la plupart comportent différents sous-programmes ou composantes. Le programme Aptitudes à l'emploi offre des subventions salariales aux employeurs admissibles qui sont en mesure de fournir à des personnes une expérience de travail et une formation qui les aideront à devenir aptes à l'emploi. Le Programme d'accroissement de l'emploi comprend deux composantes, soit la composante Subvention salariale, qui vise la création au Nouveau-Brunswick d'emplois permanents ou d'emplois saisonniers qui se répètent chaque année, et la composante Aide au travail indépendant, qui aide les clients à créer leur propre emploi grâce au travail indépendant. Le Programme de formation et de perfectionnement professionnel aide les clients à suivre une formation ou un programme d'enseignement qui leur permettra de retourner sur le marché du travail. Le Programme de stage d'emploi étudiant pour demain a pour but d'assurer des perspectives d'emploi aux étudiants qui ont besoin d'acquérir une expérience de travail dans le cadre de leur intégration future au marché du travail.

8.2 Les quatre composantes du Programme des services d'emploi répondent aux besoins des personnes, des employeurs et des collectivités dans leur adaptation aux conditions changeantes du marché du travail. Les Services d'aide à l'adaptation aident les employeurs et les employés à surmonter les nombreux défis auxquels les entreprises font face aujourd'hui en matière de croissance, de nouvelles technologies, de réduction des effectifs et de ressources humaines. Les Services de

soutien à l'emploi et à la formation sont destinés aux personnes qui ont un handicap permanent ou de longue durée et qui ont besoin d'acquérir des compétences en demande afin d'entrer sur le marché du travail. Les Services d'aide à l'emploi favorisent l'accès des clients à des services relatifs à l'emploi par l'entremise de fournisseurs de services externes. Le Service de recherche et d'innovation sert à soutenir des projets pilotes de recherche innovateurs dont l'objet est de trouver de meilleurs moyens d'aider les gens à se préparer à un emploi, à retourner sur le marché du travail ou à conserver un emploi et à être des membres productifs de la population active.

Étendue

8.3 Notre vérification a porté principalement sur la gestion des programmes pour voir comment le ministère réussit à atteindre les buts et les objectifs stratégiques économiques et relatifs à l'emploi du gouvernement provincial. L'efficacité de la gestion dépend du fonctionnement des programmes, des systèmes sur lesquels ils se fondent et de l'évaluation des résultats.

8.4 Notre travail vise les programmes de développement de l'emploi financés par des fonds provinciaux et fédéraux durant les exercices 2000-2001 et 2001-2002. Le ministère utilise deux systèmes principaux pour le fonctionnement des programmes : le Système de gestion du développement de l'emploi (SGDE) et les Prêts et subventions de perfectionnement (PSP). Notre travail sur les systèmes a surtout porté sur le SGDE, car il représente le nombre le plus élevé de programmes et un peu plus de la moitié des sommes dépensées. Les contrôles par sondages des contrats ont, quant à eux, visé les programmes les plus importants : Aptitudes à l'emploi, Accroissement de l'emploi, et Formation et perfectionnement professionnel. Nous n'avons pas examiné de contrats en vertu du Stage d'emploi étudiant pour demain. Nous avons effectué un nombre très limité de contrôles par sondages dans trois des quatre composantes des Services d'emploi : Services d'aide à l'adaptation, Services de soutien à l'emploi et à la formation et Services d'aide à l'emploi. Nous n'avons effectué aucun contrôle par sondages du Service de recherche et d'innovation des Services d'emploi. Notre travail a consisté dans des entrevues avec des membres du personnel ministériel, un examen des directives et procédures documentées et la réalisation de contrôles par sondages de contrats individuels relatifs à différents programmes. Nous avons examiné 91 contrats au total, et nous nous sommes appuyés sur les chiffres budgétaires de 2000-2001 et de 2001-2002 pour décider du nombre retenu dans chaque programme (voir la pièce 8.1). Le travail sur place et les contrôles par sondages ont eu lieu en janvier, en février et en mars 2002, et les résultats sont le reflet des conditions en vigueur à ce moment.

Pièce 8.1
Programmes de développement de l'emploi

PROGRAMME	BUDGET (2001-2002)	CONTRATS DANS L'ÉCHANTILLON
Aptitudes à l'emploi	25 000 000 $	20
Accroissement de l'emploi	25 000 000 $	22
Formation et perfectionnement professior	43 071 000 $	35
Stage d'emploi étudiant pour demain	6 500 000 $	0
Services d'emploi	17 745 000 $	14

8.5 Les trois objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- évaluer la suffisance des contrôles internes du Système de gestion du développement de l'emploi visant à assurer des informations financières opportunes et fiables;
- évaluer la suffisance des processus de gestion et de contrôle en rapport avec l'approbation et le versement des fonds destinés au développement de l'emploi;
- déterminer si des modalités adéquates sont en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

8.6 Pour nous aider dans la réalisation de notre travail, nous avons élaboré 14 critères de vérification.

8.7 Notre chapitre est présenté suivant ces objectifs et ces critères. Les trois sections du chapitre traitent chacune d'un objectif. Nous présentons le critère dans la section appropriée ainsi que nos constatations relatives au critère. Nous précisons s'il est satisfait au critère et, le cas échéant, nous formulons des recommandations.

Résumé des résultats

8.8 Bien qu'il existe des contrôles internes visant à assurer des informations financières opportunes et fiables, le ministère pourrait apporter certaines améliorations. Le ministère devrait achever sa directive sur la sécurité informatique et fournir à toutes les régions des conseils précis sur la documentation à conserver à l'appui des contrats.

8.9 Les clients éventuels sont bien informés au sujet des programmes auxquels ils peuvent être admissibles. Des critères d'admissibilité existent, mais ils ne sont pas toujours clairement documentés, et les lignes directrices relatives aux programmes sont encore à l'état d'ébauche. Néanmoins, les demandes faites en vertu des programmes semblent être traitées de manière équitable, et tous les employés embauchés en vertu des contrats que nous avons contrôlés par sondages répondaient aux profils établis pour les

clients. Les demandes sont approuvées et la décision est communiquée en temps opportun, et les fonds sont versés sur la base de demandes salariales dûment approuvées. Toutefois, une fonction de vérification devrait être établie afin que puissent être vérifiées les affirmations des clients sur les demandes d'inscription et au sujet des demandes salariales.

8.10 Les programmes ne sont pas évalués à intervalles réguliers. De plus, le ministère ne fait pas rapport publiquement sur l'efficacité de ses programmes. Le rapport annuel décrit les objectifs de la Division du travail et de l'emploi, mais aucun objectif ni indicateur du rendement précis ne sont fournis pour ces objectifs.

Suffisance des contrôles internes

8.11 Notre premier objectif consistait à évaluer la suffisance des contrôles internes du Système de gestion du développement de l'emploi visant à assurer des informations financières opportunes et fiables.

8.12 Le SGDE sert à soutenir la gestion de bon nombre des programmes de développement de l'emploi. Ce système permet de lire les documents en ligne, d'approuver les demandes électroniquement et d'apporter et de traiter immédiatement les modifications aux contrats.

8.13 Au cours de ce travail de vérification, nous avons constaté que le Bureau du contrôleur avait effectué un examen de la mise en œuvre du SGDE. Nous avons parlé au Bureau du contrôleur au sujet de son travail et examiné ses dossiers afin de déterminer si nous pouvions nous y fier. Nous avons été satisfaits du travail effectué et décidé que nous pouvions nous y fier sur le plan des contrôles internes visant à assurer des informations financières opportunes et fiables. Il s'ensuit qu'une bonne partie de notre travail sur les trois critères du premier objectif a consisté à examiner le travail du contrôleur.

La sécurité des données est-elle assurée?

8.14 Notre premier critère est le suivant :

Des contrôles clés devraient être en place pour assurer la sécurité des données saisies et traitées au moyen du Système de gestion du développement de l'emploi.

8.15 Le premier critère cherche à établir si la sécurité des données financières et des données sur les clients qui se trouvent dans le SGDE assure une information comptable exacte et fiable. Des contrôles sont nécessaires pour vérifier si les procédures de sécurité fonctionnent comme elles le devraient. Le système contient des informations de nature délicate au sujet des clients et de leurs contrats ainsi que de l'information financière qui est transférée au système financier du gouvernement. De nombreux éléments doivent être dûment documentés pour contribuer à la sécurité de cette information, notamment un programme de sensibilisation à la sécurité, un plan antisinitre, une séparation adéquate des fonctions et une directive acceptable en matière d'utilisation des ordinateurs.

8.16 À la suite de l'examen, le contrôleur a recommandé entre autres que soit mise en œuvre une directive ministérielle en matière de sécurité informatique pour traiter les points mentionnés ci-dessus. Le ministère a répondu qu'une telle directive devait être achevée au 31 décembre 2000. Lorsque nous avons demandé à voir cette directive, nous avons constaté qu'elle était encore à l'état d'ébauche. Un représentant du ministère siège à un comité comprenant des membres de la GRC, d'organismes locaux d'exécution des lois et des Services gouvernementaux de l'informatique (SGI), et on attend que le comité règle certaines questions avant de publier la directive ministérielle dans sa forme définitive. Le ministère ne veut pas communiquer une directive sur la sécurité qui n'est pas compatible avec la directive gouvernementale sur la sécurité que doivent publier les SGI. Nous admettons qu'un tel processus exige un certain temps, mais une directive est requise pour établir la responsabilité en matière de sécurité et pour souligner l'importance de procédures de sécurité appropriées.

Recommandation

8.17 Nous avons recommandé que la directive sur la sécurité informatique du ministère soit achevée et finalisée le plus tôt possible.

Réponse du ministère

8.18 *Le ministère admet l'urgence de mettre en œuvre une directive ministérielle sur la sécurité informatique afin d'établir la responsabilité en matière de sécurité et de souligner l'importance d'une sécurité adéquate. À cette fin, nous avons élaboré une directive préliminaire dont l'achèvement nécessite l'apport des Services gouvernementaux de l'informatique (SGI) du ministère de l'Approvisionnement et des Services. Le ministère continuera à travailler en étroite collaboration avec le bureau des Services gouvernementaux de l'informatique dans le but de finaliser la directive.* [Traduction.]

Conclusion

8.19 Le ministère satisfait partiellement au critère. Certains contrôles sont en place pour assurer la sécurité des données saisies et traitées au moyen du Système de gestion du développement de l'emploi, mais il n'y a encore aucune directive sur la sécurité informatique pour officialiser les contrôles.

La séparation des fonctions est-elle adéquate?

8.20 Notre deuxième critère est le suivant :

Le système devrait avoir en place des contrôles qui assurent une séparation adéquate des fonctions parmi le personnel affecté aux programmes d'emploi.

8.21 Une séparation adéquate des fonctions est un concept fondamental des contrôles internes. En s'assurant qu'une même personne ne peut traiter tous les aspects d'une opération du début à la fin, on réduit ainsi la possibilité que cette personne s'adonne à la fraude ou dissimule des erreurs dans le cours normal de ses fonctions.

8.22 Nous n'avons constaté aucun problème à cet égard durant nos contrôles par sondages ou notre examen du travail du Bureau du contrôleur. Au cours de notre travail, nous avons observé des contrôles importants tels que la séparation entre les fonctions d'approbation et de paiement, et entre la réception et l'approbation des demandes. Nous avons noté avec plaisir que plusieurs paliers d'autorisation des contrats existent dans les bureaux régionaux; par exemple, les agents de programmes ne peuvent approuver un contrat de plus de 50 000 $ sans l'approbation du directeur régional. Au cours de nos contrôles par sondages, nous n'avons noté aucun cas où il a été passé outre à ces contrôles.

Conclusion

8.23 Le ministère satisfait au critère. Des contrôles sont en place pour assurer une séparation adéquate des fonctions parmi le personnel affecté aux programmes d'emploi.

Des pistes de vérification existent-elles?

8.24 Notre troisième critère est le suivant :

Le système devrait avoir en place des contrôles pour assurer l'existence de pistes de vérification relativement à l'information saisie dans le système.

8.25 Les pistes de vérification constituent la preuve du lien entre les opérations et l'information financière sommaire du ministère et font en sorte qu'il existe des dossiers appropriés sur l'autorisation des contrats. Voilà qui est particulièrement important dans un système électronique, car de nombreuses opérations n'existent qu'en format électronique.

8.26 Les contrôles par sondages effectués sur des contrats individuels ont révélé des incohérences entre les régions quant au genre de documentation qui est envoyée pour être pris en images ou qui est recueillie par les différentes régions. Ainsi, certains agents envoient pour être pris en images les plans d'affaires demandés par le programme Aide au travail indépendant, tandis que d'autres ne le font pas. Toutes les régions n'envoient pas pour être pris en images les procès-verbaux des réunions de comité relatifs aux Services d'aide à l'adaptation. Étant donné ces incohérences, il n'a pas toujours été possible de suivre tous les contrats du début à la fin dans le SGDE; la piste de vérification était compromise.

Recommandation

8.27 Nous avons recommandé que les directives et les procédures des différents programmes indiquent clairement la documentation qui doit être envoyée pour être prise en images en vertu de chaque programme et la documentation qui doit être conservée par les agents de programmes et les conseillers en emploi.

Réponse du ministère

8.28 *Le ministère reconnaît qu'il est important d'avoir en place des directives et des procédures qui indiquent clairement au personnel quelle est la documentation exigée pour chaque programme. Pour faire suite à la recommandation, la Division de l'emploi a récemment effectué et*

achevé un examen de son Guide de référence pour imagerie, lequel décrit les documents qui doivent être pris en images dans chaque secteur de programme.

8.29 *De plus, la Division de l'emploi a instauré récemment une fonction d'assurance et de surveillance de la qualité au sein de sa Direction des programmes et services d'emploi. L'examen de contrats individuels pour vérifier si le personnel respecte les directives et les procédures établies fera partie intégrante de cette fonction.* [Traduction.]

Conclusion

8.30 Il est partiellement satisfait au critère. Des contrôles sont en place pour contribuer à faire en sorte qu'il existe des pistes de vérification, mais il y a place à l'amélioration.

Approbation et versement des fonds

8.31 Notre deuxième objectif consistait à évaluer la suffisance des processus de gestion et de contrôle en rapport avec l'approbation et le versement des fonds destinés au développement de l'emploi.

Les gens connaissent-ils l'existence des programmes?

8.32 Notre premier critère est le suivant :

Il devrait y avoir en place des mécanismes adéquats pour faire en sorte que les personnes admissibles à une aide en vertu d'un programme de développement de l'emploi connaissent l'existence de ces programmes.

8.33 Le critère traite du processus de gestion qui consiste à diffuser de l'information sur les programmes aux gens qui pourraient en profiter. Les objectifs ne seront pas atteints si les clients à qui s'adressent les programmes ne savent pas qu'ils peuvent obtenir de l'aide.

8.34 Notre travail montre que les clients sont bien informés au sujet de l'existence des programmes et qu'ils peuvent se renseigner de plusieurs façons. Nous avons eu le plaisir de constater que les clients sont renseignés sur les programmes par l'entremise des conseillers en emploi, de l'Internet et de séances d'information tenues par les bureaux régionaux. Les clients y sont aussi adressés par des tiers tels que les organisations d'affaires communautaires, les chambres de commerce locales et même l'Agence de promotion économique du Canada atlantique.

Conclusion

8.35 Il est satisfait au critère. Il y a en place des processus adéquats pour faire en sorte que les personnes admissibles à une aide en vertu d'un programme de développement de l'emploi connaissent l'existence des programmes.

Les critères d'admissibilité sont-ils clairs?

8.36 Notre deuxième critère est le suivant :

Chacun des programmes de développement de l'emploi devrait avoir des critères d'admissibilité et des modalités

clairement énoncés tant pour les groupes cibles d'employeurs que d'employés.

8.37 Le critère traite de l'existence de critères d'admissibilité tant pour les employés que pour les employeurs pour chacun des programmes de développement de l'emploi. De tels critères contribuent à faire en sorte que les programmes atteignent leurs buts et leurs objectifs et assurent l'uniformité et l'équité de la prestation des programmes.

8.38 Nous avons constaté qu'il y a effectivement des critères d'admissibilité pour les exercices 2000-2001 et 2001-2002 et que ces critères sont appropriés si l'on tient compte des objectifs des différents programmes. Dans la plupart des cas, les critères n'ont pas été mis à jour pour les nouveaux programmes, mais les agents sont tenus informés des changements. L'ébauche des directives et des procédures que nous avons reçue en mars 2002 explique les critères en détail et semble raisonnable. La recommandation que nous formulons en rapport avec le prochain critère traite de l'achèvement de ces lignes directrices préliminaires.

8.39 Nous avons observé que, dans le cas d'un programme en particulier, le formulaire de demande et la lettre d'offre négligent une importante condition. Il est demandé aux employeurs de remplir une évaluation des clients en vertu du programme Aptitudes à l'emploi. Cette évaluation aurait pu servir aux conseillers en emploi pour déterminer si le client avait besoin d'autres mesures d'intervention. Cependant, la plupart des employeurs n'ont pas rempli ni retourné le formulaire tel que demandé. Comme l'un des objectifs du programme est d'offrir aux personnes sans emploi du Nouveau-Brunswick qui sont en gestion de cas l'occasion d'acquérir des compétences, le conseiller a besoin de cette évaluation pour savoir dans quels domaines d'autres compétences doivent être acquises. Il s'agit d'un document dont l'importance devrait être soulignée par écrit afin que l'employeur en soit bien conscient.

Recommandation

8.40 Nous avons recommandé que la lettre d'offre ou la demande relative au programme Aptitudes à l'emploi soit modifiée afin d'y inclure une disposition précisant que l'employeur consent à retourner le formulaire d'évaluation sur le rendement du client en même temps que l'attestation de salaire.

Réponse du ministère

8.41 *Le formulaire d'évaluation du rendement du client et l'attestation de salaire forment maintenant un seul document. La lettre d'offre du programme Aptitudes à l'emploi a été modifiée pour y inclure une disposition précisant que l'employeur doit retourner le formulaire d'évaluation du rendement/d'attestation de salaire avant de pouvoir obtenir le dernier versement au contrat.* [Traduction.]

Conclusion

8.42 Il est partiellement satisfait au critère. Des critères d'admissibilité étaient en vigueur pour les exercices 2000-2001 et 2001-2002, mais pas toujours dans une forme documentée et officielle. Ni le formulaire de demande ni la lettre d'offre relatifs au programme ne traitent de la nécessité de remplir une évaluation du client en vertu du programme Aptitudes à l'emploi.

Les directives et les procédures sont-elles documentées?

8.43 Notre troisième critère est le suivant :

Des directives et des procédures documentées devraient exister pour guider les agents de programmes au travers des aspects clés du processus.

8.44 Le critère sert à établir s'il existe des directives et des procédures pour guider les agents au travers de processus tels que l'approbation, le paiement et la surveillance. L'importance de tels documents est d'autant plus grande lorsque les programmes changent ou que de nouveaux employés sont embauchés au ministère.

8.45 Nous avons demandé des exemplaires des directives et des procédures relatives aux différents programmes pour les exercices 2000-2001 et 2001-2002. Comme de nombreux programmes ont changé en 2000-2001, les documents pour l'exercice étaient désuets et ne tenaient pas compte des changements. Les changements dans les programmes étaient communiqués au moyen d'ateliers à l'intention des agents, et les programmes étaient exécutés avec les conseils et le soutien du bureau central. Il y a aussi lieu de noter que la structure de prestation a changé durant le même exercice, passant d'une perspective centrale à une perspective régionale. Ainsi, les bureaux régionaux pouvaient dorénavant approuver une vaste gamme de contrats, y compris les contrats relatifs au programme Aptitudes à l'emploi, et les agents avaient plus de latitude dans leurs relations avec les clients. Au même moment, le nombre de bureaux a augmenté, des sous-régions s'ajoutant aux régions existantes.

8.46 Nous avons reçu des lignes directrices préliminaires pour la plupart des programmes vers la fin de notre vérification, en mars 2002. Bien que ces lignes directrices règlent bon nombre des problèmes que nous avons découverts au cours de notre vérification, elles ont été rédigées près de deux ans après qu'on a entrepris la modification des programmes, ce qui a donné lieu à des incohérences dans l'administration des programmes dans la province. Par exemple :

- En vertu du Programme de formation et de perfectionnement professionnel, les agents étaient censés obtenir aux quatre mois des examens du rendement de leurs clients auprès des écoles qu'ils fréquentaient. Certains bureaux assuraient un suivi mensuel, d'autres y voyaient au moment des principales vacances scolaires (à Noël et à Pâques, par exemple), tandis que d'autres encore

demandaient aux étudiants de leur téléphoner deux ou trois fois durant la formation.

- Les modalités de surveillance variaient grandement d'une région à l'autre. Deux régions avaient l'habitude de rendre visite à leurs clients du programme Accroissement de l'emploi et mis au point leurs propres formulaires pour consigner ces visites. D'autres leur rendaient visite s'ils en avaient l'occasion ou s'ils s'adonnaient à être « dans le voisinage ». Certains agents faisaient rarement des visites de surveillance. Le genre de preuves recueillies dans le cadre de la surveillance variait aussi : certains vérifiaient les dossiers de paie par rapport aux demandes salariales, d'autres se limitaient à vérifier que la personne était présente et faisait bien le genre de travail pour lequel elle avait été embauchée. Les agents trouvaient difficile de savoir quoi faire, car ils n'avaient pas de directives auxquelles se référer. Étant donné l'absence d'une fonction de vérification au ministère, ces visites de surveillance constituent une importante fonction de contrôle.
- Dans de nombreux cas, les employés des bureaux régionaux ont mis par écrit leur propre version des directives s'appliquant aux différents programmes, et c'est à cette version qu'ils ont renvoyé lorsqu'on leur a demandé de quelle documentation ils disposaient en rapport avec les programmes.

Recommandation

8.47 Nous avons recommandé que les lignes directrices préliminaires soient achevées le plus tôt possible et que les modifications ultérieures apportées aux programmes soient appuyées par des lignes directrices documentées au moment de leur mise en œuvre.

Réponse du ministère

8.48 *Les lignes directrices visant les cinq programmes d'emploi sont achevées et à la disposition du personnel de la Division de l'emploi sur le site intranet du ministère. Toute modification ultérieure aux programmes sera apportée uniquement une fois que la documentation à l'appui des modifications aura été intégrée aux lignes directrices du programme et affichée sur le site intranet.* [Traduction.]

Recommandation

8.49 Nous avons recommandé que les lignes directrices comprennent des directives sur la surveillance et visent des aspects comme la fréquence et le moment de la surveillance et ce que les agents devraient surveiller. La création de formulaires uniformisés assurerait une meilleure uniformité des visites de surveillance dans la province.

Réponse du ministère

8.50 *La Division de l'emploi est en voie d'élaborer une stratégie d'assurance et de surveillance de la qualité pour ses programmes d'emploi. Cette stratégie guidera le personnel dans la surveillance des activités liées aux contrats et contribuera à l'uniformisation et à la cohérence partout dans la province. Nous pensons mettre la première*

partie de cette stratégie en œuvre d'ici la fin de l'exercice en cours. [Traduction.]

Conclusion

8.51 Il n'est pas satisfait au critère. Pour les exercices en question, les directives et les procédures n'étaient pas à jour, tandis que de nouvelles étaient en voie d'élaboration. Les directives ne couvraient pas la surveillance des budgets ou des contrats. Les directives traitaient toutefois des processus de demande, d'approbation et de paiement.

Les critères de sélection sont-ils documentés et appliqués de manière uniforme?

8.52 Notre quatrième critère est le suivant :

Une évaluation des demandes devrait être réalisée en regard des critères de sélection documentés, et seules les demandes des personnes qui répondent aux critères devraient être approuvées.

8.53 Pour faire en sorte que les programmes traitent tous les requérants de manière équitable, tous les programmes doivent avoir des critères de sélection, et tous les agents doivent évaluer les demandes selon ces critères. L'approbation ou le rejet de la demande doit se fonder sur la satisfaction des critères par les requérants. Dans toutes nos discussions avec les agents de programmes, nous avons déterminé qu'ils appliquent les critères de sélection de manière uniforme dans toutes les régions.

8.54 Dans nos contrôles par sondages, nous avons constaté que toutes les demandes sont évaluées selon les mêmes critères et que, le cas échéant, les demandes sont rejetées en fonction de ces mêmes critères. Toutefois, comme nous le notons ci-dessus, il n'existait pas toujours des directives documentées à jour auxquelles les agents pouvaient se référer. Cette situation, combinée au fait qu'un programme a modifié ses critères de sélection à mi-chemin durant l'exercice, a fait qu'il n'était pas facile de s'assurer que les critères avaient été satisfaits. Les critères relatifs au programme Accroissement de l'emploi ont été modifiés en octobre 2001, faisant que seuls les employeurs embauchant des jeunes ou des diplômés d'études postsecondaires étaient admissibles à des fonds. La modification apportée en cours d'année a été une source de frustration pour les agents et de confusion pour les employeurs.

8.55 Nous avons aussi observé que la qualité des preuves recueillies à l'appui de l'acceptation des clients au programme varie d'une région à l'autre. Dans le cadre des nouvelles lignes directrices du programme Accroissement de l'emploi, des agents demandaient un extrait de naissance pour vérifier si l'employé embauché était bien un jeune, tandis que d'autres examinaient les permis de conduire ou tenaient les renseignements consignés sur l'avis d'embauche comme exacts. Certains agents rendaient visite aux clients avant d'approuver leur demande auprès du programme, d'autres se contentaient d'un appel téléphonique. Même la qualité des fiches de référence utilisées pour le programme Aptitudes à l'emploi variait, et les fiches de référence que nous avons

examinées durant nos contrôles par sondages n'étaient pas toujours remplies correctement. Par exemple, certaines fiches de référence contenaient plus de renseignements concernant le plan de carrière du client que d'autres, et quelques-unes n'indiquaient pas le nom du conseiller en emploi ou du gestionnaire de cas qui orientait la personne vers le programme.

Recommandation

8.56 Nous avons recommandé que le ministère fournisse une directive d'orientation sur les preuves à considérer pour vérifier si les requérants satisfont aux critères d'admissibilité des différents programmes.

Réponse du ministère

8.57 *Les lignes directrices des cinq programmes d'emploi ont été finalisées et sont maintenant à la disposition de tout le personnel de la Division de l'emploi sur le site intranet du ministère. Ces lignes directrices fournissent une directive d'orientation sur les preuves à considérer pour vérifier si les requérants satisfont aux critères d'admissibilité des différents programmes.* [Traduction.]

8.58 Dans le cadre du contrôle par sondages que nous avons effectué pour ce critère, nous avons examiné des demandes envoyées à différents programmes. Nous avons alors appris que les programmes n'ont pas tous un formulaire de demande. Ainsi, il n'y a pas de formulaire de demande pour la composante Services d'aide à l'adaptation du programme des Services d'emploi. L'article 4 du Règlement 89-145 de la *Loi sur le développement de l'emploi* précise que « Une demande d'aide financière en vertu d'un programme de développement de l'emploi doit être faite au moyen de la formule fournie par le Ministre pour ce programme. » À notre avis, cela signifie que tous les programmes sont tenus d'avoir un formulaire de demande. Les formulaires de demande sont aussi une importante source d'information au sujet des clients des programmes et des requérants.

Recommandation

8.59 Nous avons recommandé que le ministère fournisse des formulaires de demande pour tous les programmes de développement de l'emploi.

Réponse du ministère

8.60 *Le ministère est généralement d'accord avec cette recommandation. À l'heure actuelle, tous les programmes à l'exception de deux composantes du programme des Services d'emploi, soit Services de soutien à l'emploi et à la formation et Services d'aide à l'adaptation, ont un formulaire de demande. Dans le cas des Services de soutien à l'emploi et à la formation, les requérants doivent soumettre des propositions de projet pour recevoir des fonds. Toutefois, aucun processus officiel de demande n'est en vigueur pour la composante des Services d'aide à l'adaptation. Le ministère examinera cette composante pour s'assurer qu'un processus de demande uniforme est en vigueur.* [Traduction.]

Conclusion

8.61 Il n'est pas satisfait au critère. D'après nos discussions avec les agents de programmes et à la lumière de notre échantillon, nous avons constaté que tous les clients sont évalués à l'aide des mêmes critères, mais il n'y a pas toujours des critères écrits auxquels se référer. Il s'ensuit que les agents ne recueillent pas tous la même qualité de preuves permettant de vérifier si les clients répondent aux critères.

Les requérants sont-ils tous traités de manière équitable?

8.62 Notre cinquième critère est le suivant :

Le ministère devrait avoir des directives et des procédures pour s'assurer que tous les requérants au sein des groupes cibles sont traités de manière équitable en vertu des programmes applicables et que toutes les personnes embauchées répondent effectivement aux profils de client établis dans les lignes directrices.

8.63 Il est nécessaire d'avoir des directives pour faire en sorte que tous les requérants sont traités de manière équitable et ont une chance égale de participer aux programmes. Comme le budget des programmes est limité, il faut que les participants répondent au profil de client des programmes respectifs afin que ceux-ci puissent atteindre leurs objectifs.

8.64 À la lumière des entrevues individuelles menées avec des agents de programmes et des conseillers en emploi au sujet des processus de demande auprès des différents programmes, il semble que les requérants sont tous traités de manière équitable. Tous les participants au programme Aptitudes à l'emploi y sont orientés par un conseiller et ont un plan de carrière approuvé. Pour la composante Aide au travail indépendant, les requérants doivent préparer un plan d'affaires, qui est ensuite évalué par un comité composé de membres de la collectivité et du ministère. Les requérants auprès du Programme de formation et de perfectionnement professionnel doivent démontrer qu'ils ont fait des recherches relatives à la carrière qu'ils ont choisie et qu'ils seront probablement en mesure de subvenir à leurs besoins une fois qu'ils auront suivi leur programme. Les clients sont approuvés s'ils répondent aux profils établis dans les lignes directrices. Notre contrôle par sondages de contrats individuels confirme l'information que nous avons reçue de différents membres du personnel régional.

Conclusion

8.65 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que les requérants soient traités de manière équitable en vertu des programmes et que toutes les personnes embauchées en vertu des contrats contrôlés par sondages dans notre échantillon répondent aux profils de client établis dans les lignes directrices, il n'y a pas de directives et de procédures documentées à jour.

Les décisions sont-elles prises en temps opportun?

8.66 Notre sixième critère est le suivant :

L'approbation ou le rejet des demandes de projet devrait être faite en temps opportun, et la décision devrait être communiquée rapidement.

8.67 Nous avons examiné les lignes directrices des programmes qu'on nous a remises pour déterminer si elles proposent des délais d'exécution. Comme les lignes directrices ne proposent aucun délai d'exécution relativement aux demandes, nous avons parlé à des agents de programmes pour avoir une idée du temps que prend habituellement le processus pour les différents programmes. Nous avons ensuite examiné des demandes et les contrats connexes ou les lettres de rejet pour vérifier les délais d'exécution mentionnés par les agents de programmes. Notre contrôle par sondages a confirmé les délais mentionnés par les agents. Pour le programme Accroissement de l'emploi, le processus peut prendre entre 1 et 14 jours. Dans le cas du programme Aptitudes à l'emploi, comme il faut apparier les besoins d'emploi de la personne avec les postes disponibles chez l'employeur, le processus peut prendre en moyenne de deux semaines à un mois. Pour les programmes Formation et perfectionnement professionnel et Aide au travail indépendant, le délai d'approbation peut varier, étant donné les renseignements exigés des clients. Une fois tous les renseignements reçus, la demande peut être approuvée assez rapidement. Les demandes auprès des Services d'emploi sont aussi approuvées en temps opportun.

Recommandation

8.68 Nous avons recommandé que les directives et les procédures relatives aux programmes proposent des délais d'exécution pour le processus d'approbation.

Réponse du ministère

8.69 *Les lignes directrices administratives des programmes seront modifiées pour comprendre les délais d'exécution proposés pour le processus d'approbation de chaque programme.* [Traduction.]

Conclusion

8.70 Il est satisfait au critère. Les demandes sont approuvées et les décisions sont communiquées en temps opportun. Nous sommes d'avis que le processus pourrait être amélioré par l'ajout des délais d'approbation recommandés aux directives et aux procédures relatives aux programmes.

Les demandes salariales sont-elles correctement approuvées?

8.71 Notre septième critère est le suivant :

Le versement de fonds devrait avoir lieu uniquement sur la base d'une demande correctement approuvée.

8.72 Un important contrôle sur le versement de fonds est l'approbation en bonne et due forme des demandes salariales. Nous avons soumis à un contrôle par sondages un certain nombre de demandes venant de différents contrats en vertu des programmes Aptitudes à l'emploi, Accroissement de l'emploi et Formation et perfectionnement

professionnel pour les exercices 2000-2001 et 2001-2002; nous n'avons constaté aucun cas où la demande salariale n'avait pas été correctement approuvée et traitée.

Conclusion

8.73 Il est satisfait au critère. Les contrôles par sondages effectués montrent que les fonds sont versés sur la base de demandes salariales correctement approuvées.

Y a-t-il une fonction de vérification?

8.74 Notre huitième critère est le suivant :

Un régime de vérification approprié devrait exister pour vérifier les affirmations des clients tant du côté des demandes auprès des programmes que des demandes salariales.

8.75 Il est essentiel d'avoir une fonction de vérification pour promouvoir la reddition de comptes et le contrôle. Des procédés visant à vérifier les affirmations des clients sur les demandes auprès des programmes et concernant les demandes salariales peuvent contribuer à déceler les demandes fallacieuses et les erreurs. Ils peuvent aussi servir à voir s'il est satisfait à tous les critères du programme.

8.76 À notre avis, la nécessité d'une fonction de vérification est sous-entendue dans le règlement. En effet, le Règlement 89-145 de la *Loi sur le développement de l'emploi* précise ce qui suit :

7 Les personnes qui reçoivent de l'aide financière en vertu d'un programme de développement de l'emploi doivent

a) conserver les dossiers, les livres, les comptes et les autres documents requis en vertu des règles du programme, et

b) mettre ces dossiers, ces livres, ces comptes et ces autres documents à la disposition du Ministre pour leur examen.

8.77 En indiquant que la personne doit « mettre ces dossiers, ces livres, ces comptes et ces autres documents à la disposition du Ministre pour leur examen », le règlement sous-entend que le ministre effectuera un certain travail de vérification pour vérifier les affirmations des clients.

8.78 Nous avons découvert qu'il y a déjà eu une division de la vérification, dont les membres se rendaient sur le terrain pour visiter les clients. Ils vérifiaient les demandes salariales, s'assuraient que les retenues à la source avaient été remises et vérifiaient les affirmations des clients. Cette fonction a été abandonnée vers la fin de 1998, au moment de la mise en œuvre d'un nouveau système important, et elle n'a pas été rétablie. Une nouvelle fonction de vérification interne est en voie d'élaboration, mais elle portera sur la conformité interne aux lois et aux directives ministérielles concernant les paiements. Rien n'est prévu pour

rendre visite aux employeurs et aux clients pour vérifier leurs affirmations tant sur les demandes auprès des programmes que concernant les demandes salariales. Le chef de la division de la vérification estime qu'il s'agit d'une fonction pour laquelle les agents de programmes sont mieux placés, puisqu'ils se trouvent déjà sur le terrain et qu'ils connaissent les clients. Certains agents de programmes effectuent ce genre de « fonction de vérification » lorsqu'ils rendent visite à un client à des fins de surveillance, mais certains se sont fait dire de ne pas faire de « vérification » au cours de ces visites.

8.79 Comme nous le notons précédemment, la surveillance qu'exercent actuellement les agents de programmes manque d'uniformité. Étant donné la taille des programmes, la participation importante de tiers, l'absence d'une fonction de vérification et le manque d'uniformité dans la surveillance, le ministère semble s'exposer à un risque inutile. Par exemple, à mesure que les employeurs apprennent qu'ils ne feront pas l'objet d'une vérification, la possibilité de fraude s'accroît. En revanche, si l'employeur sait qu'une vérification est possible, il aura plus tendance à être consciencieux dans sa tenue de livres.

Recommandation

8.80 Nous avons recommandé qu'une fonction de vérification soit établie pour déceler les informations trompeuses et les erreurs dans les affirmations des clients, les demandes auprès des programmes et les demandes salariales. Des procédures appropriées devraient être en vigueur pour la communication de manière indépendante des constatations de la division de la vérification.

Réponse du ministère

8.81 *Le ministère admet qu'une fonction de vérification doit être établie pour déceler les informations trompeuses et les erreurs dans les affirmations des clients, les demandes auprès des programmes et les demandes salariales. À cette fin, nous avons entrepris d'établir au sein du ministère une fonction de vérification interne dont la priorité est centrée sur les programmes d'emploi. Nous avons élaboré des programmes de vérification préliminaires pour chaque secteur de programme, et nous sommes en train de mettre en œuvre le programme de vérification visant le Programme de formation et de perfectionnement professionnel. Notre intention est de poursuivre avec la mise en œuvre des autres programmes de vérification.* [Traduction.]

Conclusion

8.82 Il n'est pas satisfait au critère. Il n'existe pas de régime de vérification approprié permettant de vérifier les affirmations des clients sur les demandes auprès des programmes et concernant les demandes salariales.

Rapport sur l'efficacité des programmes

8.83 Notre troisième objectif était de déterminer si des procédures adéquates étaient en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

Des évaluations des programmes sont-elles effectuées à intervalles réguliers?

8.84 Notre premier critère pour cet objectif est le suivant :

La Direction du développement de l'emploi devrait avoir des directives et des procédures pour assurer l'évaluation de ses programmes à intervalles réguliers.

8.85 Les évaluations sont essentielles pour assurer la validité continue des programmes et ils constituent une étape nécessaire dans leur gestion. Le processus d'évaluation devrait traiter de nombreuses considérations, notamment ce qui suit :

- les évaluations devraient traiter de la pertinence continue des programmes;
- les évaluations devraient permettre de déterminer si un programme atteint effectivement les buts et les objectifs qu'il est censé atteindre;
- les évaluations devraient prendre en compte le coût d'un programme;
- les évaluations devraient prendre en compte l'apport des personnes qui connaissent le mieux le programme, dont les clients et le personnel du ministère.

8.86 Au cours de notre vérification, nous avons discuté du processus d'évaluation avec la Direction de l'analyse du marché du travail du ministère. On nous a dit que le ministère est en train de mettre au point un cadre d'évaluation pour les cinq programmes de développement de l'emploi. Ce cadre sera le point de départ à l'élaboration d'une directive relative à l'évaluation des programmes. C'est un bon début, mais on a entamé une restructuration des programmes vers la fin du printemps 2000, et c'est à ce moment que les discussions ont commencé à porter sur l'évaluation des programmes nouvellement remaniés. Afin de déterminer en temps opportun si les programmes remaniés sont pertinents et répondent aux buts et aux objectifs qu'ils sont censés viser, le cadre d'évaluation aurait dû, à notre avis, être établi au moment de la mise en œuvre des programmes remaniés.

Recommandation

8.87 Nous avons recommandé que les lignes directrices de l'évaluation des programmes soient achevées et mises par écrit le plus rapidement possible. Des critères d'évaluation devraient être établis lorsque des modifications aux programmes sont mises en œuvre et constituer une étape importante dans l'élaboration des modifications.

Réponse du ministère

8.88 *Le Conseil de gestion a récemment approuvé le cadre d'évaluation des programmes d'emploi du ministère. Ce cadre nous permet de procéder à un examen annuel des résultats des programmes et fait partie intégrante de la détermination du degré de succès des programmes d'emploi du ministère. De plus, les résultats des évaluations nous aideront à prendre des décisions stratégiques qui mèneront à des modifications ou à des remaniements de programme.* [Traduction.]

Conclusion

8.89 Il n'est pas satisfait au critère. Il n'y a pas de directives et de procédures officielles pour assurer une évaluation à intervalles réguliers des programmes du ministère.

Est-il donné suite aux recommandations découlant des évaluations de programme?

8.90 Notre deuxième critère est le suivant :

La Direction du développement de l'emploi devrait avoir en place un processus visant à ce qu'il soit donné suite aux recommandations découlant des évaluations de programme.

8.91 Afin que se poursuive leur amélioration et pour promouvoir la reddition de comptes, il faudrait que les programmes aient en place un processus pour donner suite aux recommandations résultant des évaluations de programme. Cette démarche permet aux personnes intervenant dans l'exécution des programmes de présenter leurs vues au sujet du succès d'un programme. De plus, si des faiblesses sont cernées dans un programme, les agents de programmes et les gestionnaires chargés du programme ont alors la possibilité de faire part de leur accord ou de leur désaccord. S'ils sont d'accord, ils peuvent expliquer comment ils ont l'intention de surmonter les faiblesses cernées.

8.92 Comme il est mentionné précédemment, il n'existe à l'heure actuelle aucune directive visant l'évaluation des programmes, de sorte qu'aucune évaluation n'a été effectuée récemment.

Recommandation

8.93 Nous avons recommandé que les lignes directrices prévues pour l'évaluation des programmes définissent un processus visant à ce qu'il soit donné suite aux recommandations découlant des évaluations de programme.

Réponse du ministère

8.94 *Le ministère définira un processus pour donner suite aux recommandations découlant des évaluations de programme.* [Traduction.]

Conclusion

8.95 Il n'est pas satisfait au critère.

Le ministère fait-il rapport publiquement sur l'efficacité des programmes?

8.96 Notre troisième critère est le suivant :

Les rapports externes sur les programmes de développement de l'emploi devraient être conformes à la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial.

8.97 Notre bureau considère les rapports annuels des ministères comme un outil de reddition de comptes majeur des ministères depuis 1989. À cette époque, nous avions relevé plusieurs faiblesses graves dans les rapports annuels qui étaient préparés. Plusieurs recommandations d'amélioration ont eté formulées et, en 1994, une directive sur les rapports annuels a été publiée. Les exigences de la directive sur les rapports annuels sont claires. L'article 4 de la directive précise ce qui suit :

Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général. Il est l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action.

8.98 Nous avons examiné le rapport annuel de 2000-2001 du ministère de la Formation et du Développement de l'emploi pour voir s'il respecte la directive sur les rapports annuels. Les exigences sur lesquelles nous nous sommes penchés figurent à l'article 5 de la directive :

a) le rapport annuel doit exposer clairement les objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de rendement;

b) le rapport doit préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents;

c) le rapport doit montrer dans quelle mesure l'organisation réussit à réaliser ses plans;

d) le rapport doit rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes;

e) le rapport annuel doit comporter des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts et autres données ayant trait aux résultats financiers.

Exigence 1 : Exposer clairement les objectifs généraux et spécifiques ainsi que les indicateurs de rendement.

8.99 Le rapport annuel de 2000-2001 décrit effectivement les objectifs globaux de la Division du travail et de l'emploi, mais il n'y a pas d'objectifs spécifiques ni indicateurs du rendement liés à ces objectifs. Les programmes d'emploi individuels y sont décrits, mais, encore une fois, aucun objectif général, objectif spécifique ni indicateur de rendement n'est fourni.

Exigence 2 : Pertinence continue des programmes

8.100 La pertinence continue des programmes est évidente; en effet, ils ont été remaniés pour mieux répondre au nouvel accent placé sur les besoins individuels des clients et l'emploi durable à long terme.

8.101 Voici une citation de l'ouvrage *Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée - Une vue d'ensemble* (FCVI, 1996) qui offre une perspective intéressante sur la pertinence.

> [La pertinence] *porte sur la mesure dans laquelle un programme* [...] *est toujours nécessaire au regard des problèmes ou conditions auxquels il est censé répondre. Normalement, cette question serait abordée durant la préparation d'une déclaration de la direction portant sur un programme* [ou] *une activité* [...] *important. La réponse à cette question pourrait conduire à la confirmation, la*

modification ou l'élimination de ce programme, activité ou champ d'activité.

8.102 À notre avis, la question de savoir si un programme « est toujours nécessaire au regard des problèmes ou conditions auxquels il est censé répondre » devrait être traitée dans les évaluations des programmes, et un compte rendu approprié de ces évaluations devrait figurer dans le rapport annuel.

Exigence 3 : Les buts sont-ils atteints?

8.103 Le rapport précise le nombre de personnes qui ont reçu de l'aide en vertu de chaque programme, mais ces statistiques ne sont pas liées aux objectifs de la direction ni des programmes. Sans indicateurs du rendement, il n'y aucun moyen défini de déterminer si les buts des programmes ou de la direction sont atteints.

Exigence 4 : Accueil réservé aux programmes par les groupes de clients.

8.104 Il n'est fait aucune mention de l'accueil que les groupes de clients ont réservé aux programmes.

Exigence 5 : Analyse des écarts

8.105 L'information financière relative aux réalisations et au budget est présentée sous forme résumée, mais le texte expliquant les principaux écarts est, au mieux, superficiel. Nous notons toutefois que l'information financière résumée est plus détaillée que ce qu'exige la directive sur les rapports annuels. De l'information sur les dépenses de chacun des cinq programmes et sous-programmes d'emploi est fournie.

Recommandation

8.106 Nous avons recommandé que le ministère examine son rapport annuel relativement à la directive sur les rapports annuels, qu'il détermine les secteurs où des améliorations sont encore possibles et qu'il veille à apporter les améliorations déterminées.

Réponse du ministère

8.107 *Le ministère est déterminé à répondre aux exigences de la directive sur les rapports annuels du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Il examinera donc la structure et le contenu du rapport actuel et apportera des améliorations là où il le peut.* [Traduction.]

Conclusion

8.108 Il est partiellement satisfait au critère. La communication de l'information sur les programmes de développement de l'emploi est partiellement conforme à la directive sur les rapports annuels du gouvernement du Nouveau-Brunswick, mais il y a place à l'amélioration, ce qui devrait être fait.

Chapitre 9
Ministère des Transports
Agence de gestion des véhicules

Contenu

Contexte 191
Étendue 193
Résumé des résultats 194
Services de réparation et d'entretien 195

Ministère des Transports
Agence de gestion des véhicules

Contexte

9.1 Comme on peut lire dans le *Plan opérationnel* de l'Agence des véhicules à moteur, « Avant 1984, chaque ministère du gouvernement se procurait ses propres véhicules et son propre équipement. Des fonds étaient attribués au budget de chaque ministère pour l'exploitation et le remplacement des véhicules.

9.2 « Au début des années 1980, le gouvernement a entamé une étude afin de trouver la méthode la plus efficiente et la plus efficace par rapport aux coûts pour répondre aux besoins de tous les ministères du gouvernement en matière de transport. Cette étude a révélé que tous les ministères réaliseraient des économies et des avantages substantiels, si un seul ministère était chargé de la fourniture des véhicules et des services connexes.

9.3 « En 1984, le Conseil de gestion a établi une direction de gestion des véhicules au sein du ministère des Transports. Cette nouvelle direction, la Gestion des véhicules, s'est vu confier l'achat, la réparation, l'approvisionnement en carburants et la cession des véhicules [...] utilisés par les ministères. »Par la suite, la Direction de la gestion des véhicules a demandé au gouvernement de faire de la direction un organisme de service spécial. Le gouvernement a approuvé une charte à cette fin en mai 1995. La charte de l'agence permet de reporter et d'utiliser les fonds excédentaires qui sont produits.

9.4 L'agence fonctionne maintenant à titre d'organisme de service spécial au sein du ministère des Transports. Sa mission est la suivante :

> *Offrir les services de gestion et d'entretien du parc de véhicules au gouvernement, sur une base économique selon les normes établies, afin de permettre aux clients d'offrir des services de qualité au public.*

9.5 Le mandat de l'agence comprend actuellement la prestation d'une pleine gamme de services de véhicules à 20 ministères clients. Ces ministères utilisent environ 4 250 véhicules et machines pour fournir des services publics. La composition du parc en fonction du nombre de biens est la suivante : autobus scolaires, 28 %, camions

légers, 30 %, camions lourds et niveleuses, 16 %, voitures, 3 %, et autres machines lourdes et accessoires divers, 23 %.

9.6 Les services sont fournis par l'entremise d'un bureau central de gestion du parc, de 30 ateliers de réparation décentralisés et de 101 sites d'approvisionnement en carburants répartis dans la province.

9.7 Les installations de réparation du ministère des Transports prévoient les travaux à effectuer dans ses propres ateliers et ceux à confier à des fournisseurs de services externes. De plus, le ministère fournit des pièces et des approvisionnements pour les véhicules clients et il entre l'information concernant chaque réparation dans son système automatisé appelé Système de gestion des véhicules (le SGV). Le SGV saisit le kilométrage accumulé, les données relatives à l'entretien et aux réparations, la consommation de carburant et l'affectation de chaque véhicule. Le système peut aussi produire plusieurs rapports. Certains rapports peuvent être mis à la disposition des utilisateurs sur demande.

9.8 Certains des ateliers de réparation plus importants offrent une pleine gamme de services, allant de l'entretien régulier à une révision complète, tandis que d'autres s'occupent uniquement d'entretien général. Les réparations particulières, y compris la réparation de vitres, le système d'échappement, l'alignement de l'avant-train, les réparations de la transmission automatique et les réparations de la garniture sont souvent confiées au secteur privé.

9.9 Afin de récupérer les coûts engagés pour fournir ces services aux ministères, l'agence établit chaque année des taux de rétrofacturation pour les ministères clients. Ces taux de rétrofacturation imputent tous les coûts des véhicules aux ministères utilisateurs en fonction de l'utilisation, des réparations et des coûts d'immobilisation affectés à ce client. Le barème des taux consiste dans un taux mensuel fixe visant à récupérer les frais généraux, les coûts de réparation après un accident, les coûts d'assurance et le coût d'immobilisation, et d'un taux variable par kilomètre visant à couvrir les coûts des réparations et de l'entretien. Un taux variable n'est pas facturé aux hauts fonctionnaires (ministres, sous-ministres, chefs de cabinet), qui paient plutôt un taux fixe qui couvre le coût d'immobilisation et un autre taux fixe qui intègre tous les autres coûts. De plus, le coût réel du carburant consommé durant le mois est facturé aux clients de la haute direction et aux clients ordinaires.

9.10 L'agence conserve toutes les recettes obtenues de la cession des biens excédentaires, de la vente de biens aux hauts fonctionnaires et des sommes remboursées à la suite de réclamations d'assurance. Lorsque nous avons entamé notre travail sur le terrain, l'agence avait accumulé un excédent de 1,9 million de dollars, selon les comptes publics de l'exercice terminé le 31 mars 2001. Cet excédent s'accumulait depuis la mise sur pied de l'agence en 1996. Le gouvernement provincial a publié

les comptes publics de l'exercice terminé le 31 mars 2002 après notre travail sur le terrain; on y constate que l'agence a maintenant un déficit accumulé de 6,8 millions de dollars.

Étendue

9.11 Bien que l'Agence de gestion des véhicules fournisse des services pour les autobus, la machinerie lourde et les camions lourds, l'étendue de notre vérification s'est limitée aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers. À l'agence, ces biens sont considérés comme des biens de catégorie A (automobiles, véhicules de hauts fonctionnaires) et de catégorie B (camions légers). Un camion léger est un camion d'une tonne ou moins. L'agence s'occupe actuellement d'environ 67 automobiles, 66 voitures de hauts fonctionnaires et 1 277 camions légers. Les coûts d'exploitation des véhicules de catégories A et B pour l'exercice terminé le 31 mars 2002 se sont élevés à 6,8 millions de dollars, dont la moitié environ sont attribuables aux achats de carburant. Le coût en capital initial des véhicules était de 32,4 millions de dollars.

9.12 Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- *Déterminer si l'Agence de gestion des véhicules fournit des services de réparation et d'entretien aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers du gouvernement d'une manière qui minimise les coûts et optimise l'efficience.*

- *Déterminer si l'Agence de gestion des véhicules a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle.*

9.13 Nous avons élaboré un certain nombre de critères pour nous aider dans la réalisation de notre vérification.

9.14 La planification initiale de la vérification a surtout consisté dans l'examen de documents et d'entrevues avec des membres du personnel du ministère des Transports, en particulier au sein de l'Agence de gestion des véhicules.

9.15 Durant l'étape de réalisation, nous avons obtenu des éléments probants en effectuant des contrôles par sondages à l'Agence de gestion des véhicules du ministère des Transports, tant au bureau central qu'à deux installations principales de réparation et d'entretien. Il y a 30 ateliers de réparation dans la province, mais seulement 4 s'occupent d'un nombre important d'automobiles, de camions légers et de voitures des hauts fonctionnaires. Nous avons aussi interviewé du personnel dans trois ministères utilisateurs importants et plusieurs conducteurs de voiture de hauts fonctionnaires. Notre vérification était en grande partie terminée en mai 2002.

9.16 Nous nous sommes servis de toutes les informations recueillies pour appuyer les constatations, les conclusions et les recommandations que nous présentons dans le chapitre.

Résumé des résultats

9.17 Au moment de notre vérification, l'agence ne respectait pas un aspect clé de la directive gouvernementale concernant les véhicules. La directive exigeait que l'agence « rapporte annuellement au Conseil de gestion les frais, calculés au kilomètre, de l'exploitation du parc automobile du gouvernement et compare ces derniers aux frais d'exploitation d'autres moyens de transport ». Nous considérons ce rapport comme un élément extrêmement important pour les décisionnaires de l'heure. En effet, il va au cœur de la question de savoir si le service est fourni de la manière la plus économique possible. Nous avons été déçus de constater que l'exigence en matière de rapport a été enlevée par suite de la modification de la directive sur les véhicules, effectuée après notre vérification.

9.18 L'agence a en place un programme d'entretien préventif. Nous avons toutefois observé que l'agence n'agit pas toujours de manière proactive dans l'établissement du calendrier d'entretien, ce qui signifie que l'entretien préventif n'est pas toujours effectué en temps opportun.

9.19 L'agence doit établir des repères pour l'utilisation des mécaniciens, l'efficience des mécaniciens et l'efficacité des mécaniciens, trois secteurs que la National Association of Fleet Administrators appelle les trois dimensions fondamentales des coûts de la main-d'œuvre.

9.20 L'agence a entrepris des projets visant à déterminer les niveaux de dotation appropriés pour fournir des services reliés aux voitures et aux camions légers appartenant au gouvernement. Ainsi, l'agence a effectué un certain nombre d'études sur la dotation. Mais, bien que ses plans opérationnels énoncent son intention de mener des études sur la dotation du bureau central et le recours au personnel occasionnel, l'agence n'a pas réalisé ces études.

9.21 À l'heure actuelle, l'agence n'analyse pas les aspects économiques du service interne par rapport à l'utilisation de vendeurs externes pour le même service. Lorsqu'il est fait appel à des vendeurs externes, le personnel ne s'assure pas toujours qu'il fait affaire avec le vendeur qui fournira nécessairement le meilleur service global au gouvernement.

9.22 L'agence ne remplace pas les véhicules du parc conformément à sa propre analyse coût-durée, et les contraintes budgétaires sont la principale explication donnée pour cet état de

fait. Les décisions fondées sur une telle raison donnent peut-être lieu à de fausses économies.

9.23 De façon générale, l'agence a des directives suffisantes pour la surveillance et le contrôle de la consommation de carburant. Il semble toutefois que l'information contenue dans les directives ne se rende pas souvent jusqu'aux conducteurs. De plus, au moment de notre vérification, l'agence ne respectait pas les exigences de la directive gouvernementale en matière de surveillance de la consommation de carburant et de l'utilisation des cartes de crédit.

9.24 Nous avons observé deux secteurs dans lesquels l'agence pourrait profiter de meilleures directives concernant les voitures des hauts fonctionnaires. Un secteur a trait à l'ampleur des réparations que l'agence peut effectuer juste avant l'achat d'un véhicule du gouvernement par un haut fonctionnaire. En d'autres termes, l'agence a besoin de lignes directrices fermes sur ce qui est juste et raisonnable tant pour le conducteur d'une voiture de haut fonctionnaire que pour le gouvernement. Le second secteur a trait à la surveillance de la consommation de carburant des voitures des hauts fonctionnaires. Il s'agit d'un secteur sur lequel nous nous sommes penchés quelque peu en détail dans notre rapport de 1996, mais il semble que la question ne soit toujours pas réglée de manière satisfaisante.

Services de réparation et d'entretien

9.25 Notre premier objectif était le suivant :

Déterminer si l'Agence de gestion des véhicules fournit des services de réparation et d'entretien aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers du gouvernement d'une manière qui minimise les coûts et optimise l'efficience.

Planification globale

9.26 Notre premier critère est le suivant :

L'Agence de gestion des véhicules devrait avoir en place des mécanismes et des méthodes qui lui permettent de planifier de manière appropriée les besoins d'entretien des automobiles, des voitures des hauts fonctionnaires et des camions légers du gouvernement.

Affectation des véhicules

9.27 À l'achat d'un nouveau véhicule, l'agence affecte le véhicule à un atelier de réparation particulier, qui devient le principal endroit pour la réparation du véhicule. Durant notre vérification, nous avons constaté avec plaisir que tous les surveillants d'atelier que nous avons interviewés pouvaient facilement nous fournir une liste des véhicules dont leur atelier était responsable. De plus, le bureau central a pu facilement produire à notre intention, au moyen du SGV, des rapports détaillant tous les ateliers de la province et les véhicules qui y sont affectés.

Genres de service

9.28 Bien qu'il soit important pour les ateliers de connaître le nombre de véhicules dont ils sont responsables, nous cherchions aussi des éléments probants montrant que le personnel savait quel genre de service fournir. Nous avons déterminé que le personnel de l'agence connaît bien sa responsabilité globale de fournir des services reliés aux véhicules du gouvernement. Les services à fournir sont clairement établis. Des exemples de ces services sont l'inspection provinciale des véhicules à moteur et les programmes d'entretien préventif.

Niveaux de dotation

9.29 Pour fournir le niveau de service désiré relativement à l'entretien des véhicules du gouvernement, un personnel qualifié en nombre suffisant doit être affecté à la réalisation du travail.

9.30 Dans les ateliers que nous avons visités, tous les membres du personnel mécanicien étaient titulaire d'un permis de technicien d'entretien automobile ou d'entretien de camions et de remorques, selon le genre de véhicules sur lequel ils travaillaient.

9.31 En 1989, Gestion des véhicules a commencé à examiner les effectifs nécessaires pour accomplir les différentes activités dans chaque atelier. En 1990, la section a tenté pour la première fois d'établir un modèle mathématique visant à prédire le niveau de dotation optimal de chaque atelier. Les hypothèses de 1990 ont été raffinées, puis d'autres études sur la dotation ont été réalisées en 1993, en 1996 et en 2000.

9.32 Plus récemment, les études sur la dotation se sont fondées sur l'une de deux méthodes. La première est la méthode d'équivalence des véhicules, selon laquelle un équivalent de véhicule est égal à la quantité d'efforts d'entretien exigés pour maintenir en bon état pendant une année une berline du parc. La deuxième est le ratio biens-mécanicien, c'est-à-dire le nombre de biens que peut entretenir un mécanicien. Les résultats semblent très peu varier d'une méthode à l'autre.

9.33 Pour déterminer les niveaux de dotation, l'agence présume que les mécaniciens sont payés pour travailler 2 080 heures par année. De plus, elle a fixé à 75 % le pourcentage de temps facturable ou de temps imputé à un ordre d'exécution. Dans les faits, le personnel mécanicien atteint seulement 67 % de temps facturable. Utiliser 75 % comme facteur de détermination des effectifs nécessaires a pour effet d'accroître les résultats relatifs à l'efficience et à l'efficacité.

9.34 Bien que des études sur la dotation aient eu lieu au sujet du personnel mécanicien et d'autres membres du personnel des ateliers, aucune étude n'a été réalisée au sujet du personnel du bureau central, alors que l'étude sur la dotation de 2000 l'annonçait.

Recommandation

9.35 Nous avons recommandé que l'agence réalise une étude sur la dotation du bureau central pour veiller à ce que des services adéquats soient fournis de la manière la plus économique.

Réponse du ministère

9.36 *L'Agence des véhicules à moteur a adopté une autre approche afin d'évaluer les effectifs nécessaires pour répondre à ses besoins changeants. Les besoins sont continuellement évalués par les gestionnaires supérieurs de l'agence, conjointement avec les initiatives approuvées dans le plan opérationnel remis annuellement au gouvernement.* [Traduction.]

Heures supplémentaires

9.37 Nous avons examiné le rapport des heures supplémentaires de tous les ateliers. Nous avons observé des cas où les heures supplémentaires atteignaient 3 694 heures dans un même atelier (qui fait l'entretien de tous les genres de véhicules) pour une année donnée. Ce chiffre représente les heures supplémentaires accumulées par 25 employés dans l'un des principaux ateliers de réparation de la province. Comme les heures supplémentaires sont payées ou transformées en congé à un taux majoré de moitié, le « véritable » coût des heures supplémentaires est 5 541 heures. Partant de l'hypothèse énoncée ci-dessus selon laquelle un mécanicien est payé pour travailler 2 080 heures par année, ces heures supplémentaires correspondent à 2,7 postes. Nous n'avons pas pu obtenir de documentation concernant l'avantage économique ou la nécessité de payer des heures supplémentaires plutôt que d'augmenter les effectifs.

Recommandation

9.38 Nous avons recommandé que l'agence analyse le bien-fondé économique de recourir aux heures supplémentaires comme moyen de suppléer aux besoins de dotation.

Réponse du ministère

9.39 *Comme l'agence ne pourvoit pas ses ateliers en personnel en fonction des périodes de pointe, on peut s'attendre à des heures supplémentaires dans la plupart des ateliers. Il incombe aux gestionnaires d'atelier d'évaluer les besoins en heures supplémentaires et d'agir en conséquence. L'agence est d'accord pour dire qu'une étude plus poussée sur le recours aux heures supplémentaires au sein de ses activités est peut-être nécessaire.* [Traduction.]

Personnel occasionnel

9.40 Pour l'exercice 2001-2002, la main-d'œuvre occasionnelle a représenté environ 7 % du total des coûts de main-d'œuvre interne de l'agence. Le plan opérationnel de 1999 de l'agence précise ce qui suit :

> *En 1999-2000, l'Agence effectuera une étude du personnel occasionnel afin de déterminer le nombre de jours pendant lesquels on fait appel à des employés occasionnels, d'examiner l'impact du remplacement du personnel occasionnel par un autre mode de prestation du service et de présenter des recommandations sur l'emploi futur des employés occasionnels dans les ateliers.*

9.41 Au cours de notre vérification, nous avons déterminé que cette étude sur le personnel occasionnel n'a pas eu lieu. Aucune explication n'a été fournie pour indiquer quand ou si l'étude sera réalisée.

Recommandation

9.42 Nous avons recommandé que l'agence réalise l'étude sur le personnel occasionnel décrite dans le plan opérationnel de 1999. L'étude devrait notamment analyser la rentabilité du recours au personnel occasionnel.

Réponse du ministère

9.43 *L'agence prendra des mesures pour réaliser l'étude.* [Traduction.]

Rôles de surveillance

9.44 Il y a six districts dans la province. Chaque district se voit affecter un chef d'atelier, qui est chargé de l'ensemble des activités de tous les ateliers du district. Nous avons déterminé qu'il y a d'importants écarts dans le nombre d'ateliers dont un surveillant peut être chargé. Ainsi, un district compte seulement un atelier tandis qu'un autre en a huit. Nous avons demandé à la direction de l'agence de nous expliquer pourquoi c'était le cas, et on nous a dit que les postes de surveillance sont affectés selon la pratique antérieure. L'agence nous a dit avoir déjà examiné la pertinence de l'affectation des postes de surveillance. Un chef d'atelier que nous avons interviewé nous a dit que, à son avis, l'écart dans les responsabilités d'un district à l'autre était important. Nous n'avons rien trouvé dans la documentation qui appuie l'affectation actuelle de ce rôle de surveillance.

Recommandation

9.45 Nous avons recommandé que l'agence poursuive l'examen de l'affectation des chefs d'atelier pour assurer l'affectation la plus juste et la plus économique des postes de chef d'atelier.

Réponse du ministère

9.46 *Il y a six districts dans la province. Chaque district relève d'un ingénieur de district, dont les responsabilités comprennent le fonctionnement quotidien des ateliers. Il y a donc six chefs d'atelier.* [Traduction.]

Main-d'œuvre vieillissante

9.47 L'agence a de réelles préoccupations concernant le vieillissement de sa main-d'œuvre. En effet, 50 % du personnel mécanicien pourrait atteindre l'âge de la retraite d'ici cinq ans. Bien que nous ayons constaté avec satisfaction que l'agence a commencé à se pencher sur la question de manière officieuse, nous aimerions voir l'élaboration d'un plan de relève, comprenant des stratégies, des buts et un calendrier d'exécution.

Recommandation

9.48 Nous avons recommandé que l'agence dresse un plan de relève officiel pour faire le point sur les problèmes qu'entraîne le vieillissement de sa main-d'œuvre. Le plan devrait comprendre des stratégies, des buts et un calendrier d'exécution.

Réponse du ministère

9.49 *L'agence continuera à s'occuper des questions de planification de la relève et étudiera de nouvelles stratégies de recrutement et de maintien de personnel qualifié.* [Traduction.]

Conclusion

9.50 Il est satisfait au critère. L'agence a pris des initiatives pour déterminer les niveaux de dotation appropriés lui permettant de fournir

des services pour les voitures et les camions légers du gouvernement. Cependant, les études sur la dotation du bureau central et le recours au personnel occasionnel prévues n'ont pas eu lieu.

Analyse du faire ou faire faire

9.51 Notre deuxième critère est le suivant :

L'Agence de gestion des véhicules devrait avoir de solides méthodes de prise de décision concernant l'analyse du « faire » ou « faire faire » pour ce qui est des réparations et de l'entretien des automobiles, des voitures des hauts fonctionnaires et des camions légers du gouvernement.

9.52 Afin d'en arriver à une conclusion sur ce critère, nous avons examiné les secteurs clés suivants :

- L'agence a-t-elle un système précis d'établissement des coûts? Les coûts réels de réparation et d'entretien d'un véhicule sont-ils connus et accessibles?
- L'agence compare-t-elle régulièrement les coûts du travail fait à l'interne et les coûts du travail confié à l'externe, et le personnel prend-il des décisions fondées sur de telles comparaisons?
- Des processus appropriés sont-ils en vigueur pour approuver l'impartition de services?
- Des systèmes adéquats sont-ils en place pour veiller à ce que le meilleur vendeur (le meilleur fournisseur de services qui coûte le moins cher au gouvernement) soit le fournisseur de services externe privilégié?
- La décision entre « faire » et « faire faire » est-elle surveillée de manière adéquate? Une fois la décision prise, l'agence analyse-t-elle la valeur économique de telles décisions?
- Les décisions « faire » et « faire faire » donnent-elles lieu à des rapports adéquats? L'agence communique-t-elle aux ministères clients les niveaux d'impartition et la valeur économique de telles décisions? Les utilisateurs connaissent-ils les véritables coûts des services fournis par l'agence?

Information précise sur les coûts

9.53 Pour choisir entre « faire » et « faire faire », il faut avoir entre les mains un historique précis des coûts engagés pour la réparation et l'entretien du bien.

9.54 Un système d'information informatisé (le SGV) sert à faciliter la gestion des véhicules du gouvernement. Les coûts de réparation et d'entretien par bien sont inscrits dans le SGV. Ainsi, pour chaque bien, on peut facilement obtenir les coûts de réparation à l'interne et à l'externe pour tout exercice donné. À son tour, l'agence utilise les coûts

accumulés pour établir les factures des ministères clients. Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que l'information maintenue dans le SGV au sujet des coûts est parfois inexacte, incomplète et non fiable. Dans certains cas, les montants sont inscrits deux fois dans le SGV, imputés au mauvais bien ou non facturés du tout.

9.55 Nous avons tenté de déterminer les contrôles de système qui sont en vigueur pour assurer une information précise sur les coûts. Comme les coûts de main-d'œuvre internes et les coûts des vendeurs externes sont inscrits dans le SGV et dans le système d'information financière Oracle du gouvernement (SIFO), nous avons tenté de faire un rapprochement entre les deux systèmes. Nous n'avons pas réussi. Pour les neuf derniers mois de 2001, les coûts de main-d'œuvre internes (pour tous les genres de véhicules) se chiffraient à 189 343 $ de plus dans le SGV que dans le SIFO. Pour la même période, les coûts de réparation externes (pour tous les genres de véhicules) se chiffraient à 327 745 $ de plus dans le SGV que dans le SIFO. Bien que le personnel de l'agence ait pu nous expliquer les écarts dans les coûts de main-d'œuvre, il n'a pas pu rapprocher les écarts dans les coûts de réparation externes. Le personnel de l'agence n'effectue pas de manière régulière un rapprochement des coûts maintenus dans le SGV et dans le SIFO. À notre avis, il s'agit d'une tâche nécessaire pour assurer l'inscription exacte des coûts.

Recommandation

9.56 Nous avons recommandé que l'agence rapproche régulièrement les coûts inscrits dans le SGV à ceux inscrits dans le SIFO. Tout écart important devrait faire l'objet d'une enquête.

Réponse du ministère

9.57 *L'agence examinera les procédures d'entrée des données dans les deux systèmes et fera régulièrement le rapprochement entre le SGV et le SIFO.* [Traduction.]

9.58 Nous avons fait des contrôles par sondages portant sur l'inscription des coûts de réparation. Ce faisant, nous avons noté plusieurs cas où la même réparation a été imputée plus d'une fois à un bien. Nous avons déterminé que, bien que la facture ait été acquittée une seule fois, dans certains cas, le bien, et donc le ministère client, a fait l'objet de factures répétées pour les mêmes frais. La direction de l'agence nous a informés que, dans la plupart des cas, les factures en double sont corrigées ultérieurement; nous avons toutefois noté des cas où la correction n'a pas été faite.

9.59 Il est important de prévenir les répétitions, tant pour l'élaboration de barèmes de taux exacts que pour déterminer ce que coûtent les réparations et l'entretien d'un véhicule donné. Un système d'information de gestion devrait produire des données fiables. Le SGV devrait avoir la capacité de bloquer les entrées doubles, ce qui n'est pas le cas. De plus, le personnel de l'agence ne recherche pas régulièrement

les entrées doubles dans le SGV pour s'assurer que des coûts ne sont pas imputés à un bien plus d'une fois pour la même facture.

9.60 Dans les cas où des travaux de réparation sont nécessaires sur un véhicule toujours couvert par la période de garantie, le personnel de l'agence tente de retourner le véhicule au concessionnaire original pour qu'il fasse les travaux. Cependant, dans certains cas, des travaux couverts par la garantie sont effectués aux ateliers de réparation du gouvernement. Lorsque des travaux couverts par une garantie sont effectués à l'interne, le coût des travaux est inscrit dans le SGV et imputé au bien en question. L'agence facture ensuite les travaux au concessionnaire original pour recevoir un remboursement des coûts engagés. Au cours de notre vérification, nous avons noté des cas où les crédits de garantie (sommes remboursées pour des travaux couverts par une garantie) n'étaient pas inscrits au titre du bien, ou étaient inscrits au titre du mauvais bien. Nous avons aussi trouvé des cas où les crédits de garantie sont effectivement inscrits au titre du bien, mais où aucune passation initiale en charges n'a été inscrite pour compenser le crédit, ou bien le crédit de garantie a été inscrit au titre du mauvais bien.

9.61 Par ailleurs, nous avons noté des cas où des travaux ont été imputés par erreur à des biens alors que ces travaux n'ont jamais été effectués sur ce bien. Durant la vérification du SGV, nous avons noté que la somme de 28 000 $ avait été imputée à une mini-fourgonnette dans un ministère pour un support de chasse-neige et des ailes. De toute évidence, la mini-fourgonnette n'a jamais été équipée de ces pièces. L'agence nous a informés qu'elle avait imputé ces montants à la mini-fourgonnette durant l'essai du SGV et avait l'intention de les annuler à une date ultérieure. Or, l'agence n'a jamais annulé ces charges et elle ne les a pas détectées. À l'heure actuelle, aucun mécanisme n'est en vigueur pour détecter les charges importantes ou inhabituelles imputées à un bien. Au moment de notre vérification, des rapports sur les coûts d'exploitation n'étaient pas produits ni examinés sur une base régulière. L'examen régulier de tels rapports permettrait probablement au personnel de l'agence de repérer les sommes importantes imputées par erreur.

9.62 En plus de vérifier les coûts accumulés inscrits dans le SGV, nous avons examiné une copie papier des factures conservées dans le dossier de biens à un atelier de réparation. Ce faisant, nous avons observé plusieurs cas où la TVH avait été facturée pour un bien au moment de l'inscription des coûts dans le SGV. Comme le gouvernement ne paye pas la TVH, il s'agit d'une surévaluation des coûts de réparation du véhicule, qui est reprise dans les taux de rétrofacturation aux ministères clients.

Recommandations

9.63 Nous avons recommandé que l'agence examine la rentabilité d'avoir un système d'établissement des coûts qui présente le coût

véritable des réparations et de l'entretien d'un véhicule. Il s'agirait notamment de veiller aux points suivants :

- **Les coûts de réparation sont imputés une seule fois à un bien.**
- **Les dépenses couvertes par une garantie sont débitées, et les crédits de garantie sont crédités au bien visé.**
- **La TVH n'est pas imputée à un bien.**

9.64 Nous avons recommandé que l'agence mette en place des mécanismes permettant de repérer les charges importantes ou inhabituelles imputées à un bien.

Réponse du ministère

9.65 *L'agence prétend que le SGV est un système d'information précis qui, de façon générale, reflète le véritable coût de la réparation et de l'entretien des véhicules. Bien qu'il ne soit pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un système d'information d'une telle ampleur, qui dépend de la saisie manuelle des données, soit tout à faire libre d'erreurs, l'agence continuera de veiller à ce que les possibilités d'erreur soient réduites au minimum.* [Traduction.]

Comparaison des coûts entre le travail interne et le travail externe

9.66 Le gouvernement a confié à l'agence le mandat de fournir des services pour les véhicules du gouvernement. Cependant, l'agence a interprété cette responsabilité comme lui donnant le choix de fournir les services à l'interne ou à l'externe et de rétrofacturer les ministères clients en conséquence. En vertu du système actuel, l'agence prévoit et coordonne l'ensemble des réparations et de l'entretien, que les travaux soient effectués à l'interne ou à l'externe.

9.67 Comme l'agence a le choix de fournir le service elle-même ou de confier le travail à un vendeur externe, nous nous attendrions à ce qu'il y ait en place des systèmes pour assurer l'établissement des coûts des deux solutions. Nous nous attendrions aussi à ce que le meilleur choix (le meilleur service au coût le plus bas pour le gouvernement) soit retenu.

9.68 Notre vérification a révélé que, dans certains cas, le personnel de l'agence prend la décision de faire les réparations ou l'entretien à l'interne ou à l'externe selon la pratique antérieure, l'opportunité du moment pour le client et, parfois, la disponibilité et le savoir-faire du personnel interne. Dans de nombreux cas, la décision de faire faire les travaux à l'extérieur est prise en fonction de contraintes de temps, lorsqu'un client a besoin de son véhicule mais que l'atelier de réparation est trop occupé pour faire les réparations dans le délai demandé. Nos entrevues avec des membres du personnel de l'agence ont révélé qu'ils ne comparent pas les coûts entre fournir les services à l'interne et confier le travail à des vendeurs externes. Nous n'avons pas pu déterminer si les décisions de confier le travail à des vendeurs externes étaient nécessairement les plus économiques pour le gouvernement.

Recommandations

9.69 Nous avons recommandé que l'agence réalise un examen visant à comparer le prix de services de réparation et d'entretien comparables offerts par le secteur privé.

9.70 Nous avons recommandé que les résultats de l'examen de comparaison des prix servent à déterminer le moyen le plus économique de fournir des services de réparation et d'entretien pour les véhicules du gouvernement.

Réponse du ministère

9.71 *L'agence étudiera les possibilités de comparer les prix lorsque de telles comparaisons constituent un moyen raisonnable de guider les activités des ateliers. Ce disant, l'agence ne perd pas de vue le fait que de nombreuses variables, y compris la qualité, le savoir-faire et le temps, ont une influence sur la décision globale en matière de réparation.* [Traduction.]

Processus d'approbation

9.72 Étant donné le choix de fournir les services de réparation et d'entretien à l'interne ou à l'externe, nous pensions trouver en place quelque mécanisme d'approbation. Le personnel de l'agence nous a informés que la décision d'effectuer le travail à l'interne ou à l'externe est prise par le surveillant d'atelier, ce que nous avons effectivement constaté dans deux ateliers de réparation principaux que nous avons visités.

9.73 Comme le mentionne le manuel du conducteur de l'agence, toutes les demandes de service passent par l'agence, que les services soient fournis à l'interne ou à l'externe. Cependant, le personnel à deux ateliers principaux de la province nous a informés que les utilisateurs de voitures de hauts fonctionnaires préfèrent parfois faire faire les travaux par un vendeur externe. Dans certains cas, cela est dû au fait que bon nombre des hauts fonctionnaires ont un véhicule plus spécialisé et ils veulent que ce soit le concessionnaire original qui s'en occupe. Dans certains cas, ces véhicules ne sont pas apportés aux installations de réparation du gouvernement pour les travaux de réparation et d'entretien, et la permission est parfois obtenue des surveillants après la prestation du service par le vendeur externe. Notre propre analyse des dépenses a révélé que les dépenses moyennes auprès des vendeurs externes pour les voitures de hauts fonctionnaires sont de 17 % supérieures à celles des utilisateurs ordinaires des ministères clients. Toutefois, les dépenses moyennes auprès des vendeurs externes pour un groupe en particulier de voitures de hauts fonctionnaires ont dépassé de 64 % celles des voitures ordinaires des ministères clients. La direction de l'agence nous a informés que la situation pourrait être attribuable en partie au fait qu'il s'agit de véhicules plus spécialisés qui peuvent nécessiter un entretien différent. Bien que nous ne contestions pas cette explication, nous avons noté bon nombre de cas où les travaux d'entretien habituels, les vidanges d'huile par exemple, sont faits par des vendeurs externes.

Recommandation

9.74 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les utilisateurs de voiture de hauts fonctionnaires connaissent la directive concernant l'obtention de services.

Réponse du ministère

9.75 *L'agence est d'accord avec la recommandation et verra à ce que les utilisateurs de voitures de hauts fonctionnaires connaissent la directive relative à l'obtention de services.* [Traduction.]

Détermination du meilleur fournisseur de services

9.76 Étant donné la fréquence de l'impartition des services de réparation et d'entretien des automobiles, des voitures des hauts fonctionnaires et des camions légers, nous nous attendions à ce que l'agence ait en vigueur des mécanismes et des pratiques qui assurent le recours au meilleur vendeur pour la fourniture de tels services. Cependant, en examinant les processus suivis par l'agence pour déterminer qui allait fournir les services à l'externe, nous avons déterminé que ce n'est pas toujours le cas.

9.77 Bien que des ententes permanentes aient été conclues avec différents vendeurs pour prêter main-forte à l'atelier principal de Fredericton, il n'y a pas d'ententes permanentes visant les autres grands centres, tels que Moncton ou Saint John. Ces ententes font l'objet d'un appel d'offres chaque année (ou, parfois, à des intervalles plus longs). Ainsi, des ententes permanentes sont en vigueur avec des vendeurs externes pour l'acquisition de nouvelles pièces, l'entretien préventif, les réparations d'essuie-glace et de pare-brise, les pneus, l'équilibrage des roues et, à certains endroits de la province, les réparations au système d'échappement. Habituellement, plusieurs contrats passés avec des vendeurs prévoient la fourniture de tels services. Les coûts définis dans les contrats de services sont généralement précis (p. ex., un tarif horaire réduit pour les travaux effectués en atelier et un barème de prix réduits pour les pièces). Bien que les réductions puissent varier, comme les vendeurs sont inscrits sur la liste d'offres permanentes, le personnel de l'agence peut choisir parmi les vendeurs sur la liste. Au cours de notre vérification, nous n'avons noté aucun cas où des services ayant fait l'objet d'un appel d'offres avaient été confiés à un vendeur non inscrit sur la liste des contrats d'approvisionnement.

9.78 En revanche, nous avons noté que les vendeurs inscrits sur la liste d'approvisionnement pour un genre de service étaient plus susceptibles d'obtenir d'autres genres de travaux aussi. Par exemple, un vendeur avait obtenu un contrat d'approvisionnement pour faire l'entretien préventif des véhicules légers. Pour l'exercice 2001, ce vendeur a effectué des travaux d'entretien préventif d'une valeur de 6 000 $ environ, en plus de travaux de réparation de carrosseries d'une valeur de 10 000 $ et de travaux de transmission sur des véhicules légers d'une valeur de 10 000 $. Ce vendeur a reçu au total des paiements d'une valeur de 80 000 $ pour l'année. Nous n'avons pas pu obtenir de documentation qui nous aurait montré à notre satisfaction que ce vendeur en particulier fournissait les services les plus économiques pour

le gouvernement pour les travaux de réparation de carrosseries et de transmission.

9.79 Nous n'avons rien trouvé montrant que des estimations étaient obtenues pour les services non visés par des ententes permanentes. Le personnel que nous avons interviewé nous a informés qu'il obtient généralement des estimations pour les travaux à faire à la suite d'un accident ou les réparations de carrosserie. La direction du bureau central et le personnel des ateliers nous ont informés qu'ils avaient clairement comme mandat de « répartir le travail ». À notre avis, cela est peut-être avantageux pour les vendeurs, mais pas nécessairement pour le gouvernement.

Recommandation

9.80 Pour les services non visés par des ententes permanentes, nous avons recommandé que l'agence veille à obtenir plus d'une estimation pour les services requis. Nous avons aussi recommandé que le meilleur vendeur (le meilleur service au coût le plus bas pour le gouvernement) soit retenu.

Réponse du ministère

9.81 *L'agence ordonnera à son personnel d'obtenir plusieurs estimations lorsque des estimations raisonnables (réparation de carrosserie, par exemple) peuvent être obtenues. Toutefois, étant donné la nature des réparations mécaniques, l'agence ne perd pas de vue le fait qu'il n'est pas toujours pratique ni rentable d'obtenir plus d'une estimation – il est souvent impossible d'obtenir un prix fixe, puisque la nature du problème ne peut être déterminée en un coup d'œil – et, en conséquence, elle continuera de permettre aux employés d'exercer leur jugement à cet égard.* [Traduction.]

Recommandation

9.82 Nous avons recommandé que l'agence envisage d'avoir recours à des ententes permanentes pour les principales régions, dont Moncton et Saint John, lorsque des services externes sont requis.

Réponse du ministère

9.83 *L'agence mettra en vigueur des offres permanentes dans d'autres régions de la province.* [Traduction.]

Suivi de la décision « faire » ou « faire faire »

9.84 Afin d'assurer un approvisionnement de services au coût le plus bas pour le gouvernement, nous nous attendrions à ce que l'agence surveille la pertinence de payer des services internes par rapport à des services externes. En fait, le Conseil de gestion a demandé, au moment de la création de l'agence, que celle-ci fasse rapport annuellement du coût au kilomètre de l'exploitation du parc automobile du gouvernement et compare ce dernier aux coûts d'autres moyens de transport. Nous considérons ce rapport comme un élément extrêmement important pour les décisionnaires de l'heure. En effet, il va au cœur de la question de savoir si le service est fourni de la manière la plus économique possible.

9.85 Nous avons déterminé que l'agence ne respecte pas cet aspect de la directive. Pour ce faire, il faudrait non seulement que l'agence fournisse des précisions sur les services dont la prestation est plus économique à l'interne ou à l'externe, mais aussi qu'elle indique aux ministères si elle est le fournisseur de services le plus économique.

9.86 Dans le même ordre d'idées, il est énoncé dans la charte de l'agence que, à compter d'avril 2000 et sur approbation du Conseil de gestion, les ministères peuvent avoir recours à l'agence pour obtenir des services ou passer un contrat avec le secteur privé directement, pourvu que ce soit dans l'intérêt économique du gouvernement. Nous nous attendrions donc à ce que l'agence soit bien placée pour fournir aux ministères clients une analyse précise des raisons économiques pour lesquelles l'agence devrait être utilisée comme fournisseur de services.

Recommandation

9.87 Nous avons recommandé que l'agence surveille la pertinence de payer des services internes par rapport à des services externes.

Réponse du ministère

9.88 *L'agence continuera à surveiller le coût des réparations internes par rapport aux réparations externes dans l'optique du budget global. Cependant, tel qu'il est mentionné précédemment, l'agence verra s'il est possible de réaliser d'autres économies en établissant quel atelier (interne ou externe) peut effectuer les réparations.* [Traduction.]

Rapport

9.89 Comme nous le mentionnions, l'agence a le dernier mot pour décider si des services seront fournis à l'interne ou par un vendeur externe. Comme l'agence à son tour facture les services aux clients, nous nous attendrions à ce qu'elle fasse rapport sur les raisons économiques de telles décisions. De plus, nous avons noté que l'agence a effectivement la responsabilité de le faire, conformément à la directive sur les véhicules du gouvernement, qui demande que l'agence :

> *rapporte annuellement au Conseil de gestion les frais, calculés au kilomètre, de l'exploitation du parc automobile du gouvernement et compare ces derniers aux frais d'exploitation d'autres moyens de transport.*

9.90 La direction de l'agence nous a informés que, bien qu'elle fasse rapport annuellement sur les coûts d'exploitation de son parc dans son plan opérationnel, elle ne communique pas au Conseil de gestion les coûts au kilomètre et les coûts comparatifs d'autres moyens de transport, contrairement aux exigences de la directive sur les véhicules.

9.91 Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général* précise que le vérificateur général doit porter

> *à l'attention de l'Assemblée législative* [...] *les cas dans lesquels*

g) des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable

9.92 À notre avis, la comparaison entre les coûts de l'agence et d'autres moyens est un exemple de procédure qui pourrait être utilisée « de façon appropriée et raisonnable » « pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport ». Selon la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels, « Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général ». À notre avis, il ne fait aucun doute qu'un moyen de rendre des comptes est de comparer les coûts engagés pour fournir le service soi-même avec les coûts engagés pour recevoir le même service d'une organisation externe.

Recommandation

9.93 Nous avons recommandé que l'agence respecte la directive en communiquant au Conseil de gestion le coût au kilomètre de l'exploitation du parc automobile du gouvernement et en comparant ce coût aux coûts d'autres moyens de transport. De plus, ce genre de rapport semble une excellente mesure de l'efficacité à publier dans le rapport annuel de l'agence.

Réponse du ministère

9.94 *Le Conseil de gestion a approuvé une directive révisée sur les véhicules, qui n'exige pas le rapport dont il est question ci-dessus. Néanmoins, l'agence compare effectivement les coûts avec ceux des services fournis par le secteur privé. Il sera envisagé d'élargir cette analyse et d'en faire rapport dans le rapport annuel de l'agence.* [Traduction.]

Conclusion

9.95 Il n'est pas satisfait au critère. À l'heure actuelle, l'agence n'analyse pas les aspects économiques de l'approvisionnement interne par rapport au recours à des vendeurs externes. Lorsqu'il est fait appel à des vendeurs externes pour obtenir des services, le personnel ne veille pas toujours à obtenir le vendeur qui offre le meilleur service global au gouvernement. Aucun rapport n'est produit sur les aspects économiques de l'utilisation de l'agence par rapport aux vendeurs externes comme fournisseur de services. L'agence ne fait pas rapport annuellement au Conseil de gestion sur le coût au kilomètre de l'exploitation du parc automobile du gouvernement et ne compare pas ce coût aux coûts d'autres moyens de transport.

Normes de coûts et de rendement

9.96 Notre troisième critère est le suivant :

Des normes de coûts et de rendement visant l'entretien et les réparations devraient être établies et servir à surveiller le rendement.

9.97 En ce qui concerne ce critère, nous voulions déterminer quelles normes de coûts et de rendement, le cas échéant, l'agence utilise pour guider et surveiller son propre rendement. Les normes de coûts et de rendement constituent des points de référence pour mesurer ou juger la qualité et l'efficience des activités. Les normes, en particulier les normes fondées sur des repères externes, sont un moyen d'aider l'agence, ses ateliers et ses mécaniciens à définir et à déterminer objectivement la qualité de leur travail.

9.98 Dans la réalisation de ses activités d'entretien et de réparation, l'agence a besoin de normes pour assurer le contrôle des coûts de main-d'œuvre, étant donné qu'il s'agit d'une importante source de dépenses. À cet égard, nous avons noté l'observation suivante dans un document intitulé *Benchmarking for Quality in Public Service Fleets* [Analyse comparative de la qualité dans les parcs automobiles des services publics], une publication de la National Association of Fleet Administrators (NAFA). (Notons que l'agence a décidé d'adhérer à la NAFA, ce qui est une marque de progrès. Le personnel cadre reçoit régulièrement les publications de la NAFA et assiste à ses réunions pour demeurer au courant des diverses tendances dans le secteur des parcs automobiles.) :

> *La main-d'œuvre interne représente habituellement une fraction tres importante des coûts d'entretien et de réparation d'un parc, et il est très important de garder à l'esprit trois dimensions fondamentales du coût de la main-d'oeuvre en effectuant une analyse comparative :*
>
> *(1) le pourcentage de temps occupé par l'entretien des véhicules et du matériel par rapport aux autres activités moins productives (l'utilisation des mécaniciens);*
>
> *(2) le temps qu'il faut aux mécaniciens pour assurer l'entretien et la réparation des véhicules (l'efficience des mécaniciens);*
>
> *(3) la qualité du travail accompli (l'efficacité des mécaniciens)* [Traduction.]

9.99 Nous examinons dans les paragraphes qui suivent les normes mises en oeuvre par l'agence jusqu'à présent relativement aux trois aspects que sont l'utilisation des mécaniciens, l'efficience des mécaniciens et l'efficacité des mécaniciens.

Utilisation des mécaniciens

9.100 L'utilisation des mécaniciens est l'une des mesures que l'agence a adoptées au cours des dernières années. La direction compare le nombre d'heures que les mécaniciens imputent à des biens particuliers au temps non productif. À l'échelle provinciale, le personnel des ateliers de l'agence déclare que 67 % de son temps est facturable. Certains ateliers signalent des temps facturables supérieurs, d'autres inférieurs.

La haute direction de l'agence admet toutefois que l'exactitude de l'information n'est pas vérifiable au-delà de ce qui est signalé, laissant entendre que le personnel consigne lui-même son emploi du temps et que 67 % peut ou non être réaliste.

9.101 Nous avons aussi noté que, malgré le maintien de données sur le temps facturable, il n'y a pas d'objectifs clairement énoncés concernant ce que devrait être le temps facturable. La NAFA maintient des données de différentes organisations sur leurs taux d'utilisation, information qui pourrait être utile à l'agence. L'agence pourrait s'en inspirer pour décider si elle est satisfaite du niveau de rendement qu'elle a atteint.

Recommandation

9.102 Nous avons recommandé que l'agence élabore des objectifs clairement définis sur l'utilisation des mécaniciens en fondant ces objectifs sur les normes pertinentes de l'industrie. Ces objectifs devraient être clairement communiqués au personnel, et les progrès réalisés vers leur atteinte devraient être suivis.

Réponse du ministère

9.103 *L'agence s'est servi, pour déterminer les niveaux de dotation, d'informations qui rejoignent les recommandations de sources externes. De plus, le personnel de supervision surveille les activités du personnel mécanicien pour s'assurer que le travail est achevé en temps opportun.* [Traduction.]

Efficience des mécaniciens

9.104 À l'heure actuelle, l'agence n'applique aucune norme en matière d'efficience des mécaniciens. La direction de l'agence nous a informés qu'un suivi de la productivité des mécaniciens est assuré de manière officieuse au moyen des feuilles de présence et de l'observation. Nous avons déterminé que, même si l'industrie a établi des normes visant différentes activités de réparation établies, l'agence ne les suit pas pour guider et surveiller le temps que nécessitent les travaux de réparation. Le *Chilton's*, par exemple, est une publication bien connue qui détaille les nombreuses activités de réparation et le temps que chacune devrait prendre. Le personnel des ateliers que nous avons interviewé ne suivait pas le *Chilton's* ni aucune autre norme de l'industrie pour connaître le temps que chaque tâche devrait prendre.

9.105 Nous avons noté que l'agence a recueilli récemment dans le SGV des données concernant le temps imputé aux travaux de réparation dans ses propres ateliers. Le rapport statistique des réparations du SGV montre le temps qu'il a fallu au personnel de l'agence pour accomplir certaines tâches par le passé. Il expose en détail le temps le plus court et le temps le plus long. Le personnel des ateliers peut consulter en tout temps ces données pour se renseigner sur le temps que certains travaux de réparation ont exigé dans le passé.

9.106 La direction nous a informés que les données serviront de guide à l'interne pour établir le temps que devrait prendre une tâche donnée. Toutefois, bien que le rendement historique de sa propre organisation

soit important pour l'analyse des tendances, il n'offre pas les meilleures données comparatives. Lorsque les moyennes historiques servent à l'élaboration de normes, les pratiques non efficientes sont reportées.

9.107 Nous avons discuté de la question en détail avec la haute direction. L'adoption de nouvelles normes et de mesures techniques semble une option envisagée. Ainsi, on a avancé que le SGV pourrait être modifié de manière à montrer aux mécaniciens les temps attendus. À l'ouverture d'un ordre d'exécution, le SGV pourrait être modifié de manière à montrer au personnel de l'agence quelle est la norme de l'agence en matière de temps et quel est le repère externe (p. ex. *Chilton's*) pour un type particulier de réparation.

Recommandation

9.108 Nous avons recommandé que l'agence élabore des normes pour mesurer l'efficience des mécaniciens. Nous avons aussi recommandé que ces normes soient surveillées et utilisées à titre d'élément de l'évaluation du rendement.

Réponse du ministère

9.109 *L'agence reverra ses méthodes actuelles de mesure de l'efficience des mécaniciens.* [Traduction.]

Efficacité des mécaniciens

9.110 La direction de l'agence nous a informés qu'elle surveille l'efficacité des mécaniciens par l'observation personnelle. De toute évidence, tandis qu'ils s'acquittent de leurs tâches à l'atelier, les surveillants sont en mesure d'observer l'efficacité des mécaniciens. On pense aussi que le SGV devrait clairement montrer qui a travaillé sur un véhicule qui est retourné pour des réparations peu de temps après sa sortie de l'atelier. Ainsi, les tendances dans le travail de chaque mécanicien pourraient être observées.

9.111 Nous nous demandons cependant si une mesure officielle ne constituerait pas un avantage. La qualité du travail peut être évaluée selon le nombre de pannes, le nombre moyen de kilomètres entre chaque panne, ou peut-être les cas où les coûts de réparation et d'entretien sont très élevés. La NAFA avance que la distance parcourue entre les pannes est une mesure utile dans un tel contexte.

Recommandation

9.112 Nous avons recommandé que l'agence élabore des normes et des mesures portant sur l'efficacité des mécaniciens. De plus, l'agence devrait prendre en compte les avantages et les coûts associés à l'application de ces normes et mesures à son processus d'évaluation du rendement des mécaniciens.

Réponse du ministère

9.113 *L'agence a de nombreux systèmes en place pour surveiller l'efficacité des mécaniciens, y compris des registres détaillés des réparations, des carnets de bord, des sondages auprès de la clientèle, etc. Ces mesures seront revues en tenant compte de la recommandation qui précède.* [Traduction.]

Conclusion

9.114 Il n'est pas satisfait au critère. L'agence n'a pas établi de normes de coûts et de rendement portant sur l'entretien et la réparation des véhicules.

Autres observations sur les normes de coûts et de rendement

9.115 Au cours de notre travail sur les normes de coûts et de rendement, nous avons appris que l'agence travaille à une initiative connexe appelée la fiche d'évaluation équilibrée. La fiche d'évaluation équilibrée fait suite au projet énoncé dans le Plan opérationnel de 2001-2005 de l'agence d'élaborer des mesures du rendement pour tous les aspects de l'activité de l'agence.

9.116 Nous avons eu le plaisir de constater que l'agence a mis la dernière main à une version préliminaire d'un système de gestion et de mesure du rendement au moyen de la fiche d'évaluation équilibrée vers la fin de notre vérification. La fiche d'évaluation équilibrée a été distribuée à tous les districts en mai 2002.

9.117 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné la fiche d'évaluation équilibrée assez en détail.

9.118 Une observation générale que nous formulons à la lecture des mesures du rendement de la fiche d'évaluation équilibrée est que ces mesures se limitent à comparer le rendement d'ateliers individuels à la moyenne de l'agence. Ces comparaisons offrent tout de même une perspective valable. Il est important d'avoir de bonnes données historiques sur son propre rendement. Comparer différents éléments de l'organisation à l'ensemble de l'organisation est un exercice utile. Mais s'en tenir uniquement aux comparaisons internes comporte des limites. En comparant son rendement à des repères établis pour les parcs, l'agence serait mieux placée pour évaluer le rendement et déterminer les mesures correctrices à prendre, s'il y a lieu. Elle saurait de manière plus objective si elle fait un bon travail.

Recommandation

9.119 Nous avons recommandé que l'agence revoie la fiche d'évaluation équilibrée pour s'assurer d'y inclure des repères établis de l'industrie pour ses indicateurs du rendement.

Réponse du ministère

9.120 *L'agence consent à examiner l'information sur les normes de l'industrie, et elle étudiera la faisabilité d'utiliser cette information pour différents aspects de la mesure du rendement.* [Traduction.]

9.121 L'un des objectifs établis par l'agence pour l'élaboration de la fiche d'évaluation équilibrée est d'optimiser l'efficience des ateliers. Pour mesurer cet objectif, on compare le ratio entre les réparations internes et les réparations externes, tant en dollars qu'en nombre par année. À notre avis, cela ne renseigne pas beaucoup sur l'efficience de l'atelier, et il serait difficile de porter un jugement concluant sur le rendement uniquement en connaissant, par atelier, les sommes dépensées à l'interne par rapport aux sommes dépensées à l'externe pour

les réparations. La NAFA avance que le nombre de milles ou de kilomètres par heure directe en main-d'œuvre mécanicienne pour les travaux d'entretien et de réparation pourrait être une meilleure mesure. L'agence pourrait aussi comparer les temps moyens de différentes activités de réparation à des normes reconnues telles que celles de *Chilton's*.

Recommandation

9.122 Nous avons recommandé que l'agence améliore sa fiche d'évaluation équilibrée en élaborant de nouvelles mesures visant à optimiser l'efficience des ateliers. Il est important que ces mesures comprennent des repères s'appuyant sur des normes reconnues.

Réponse du ministère

9.123 *L'agence examinera ses mesures actuelles d'efficacité et d'efficience. Lorsque des mesures de l'industrie seront déterminées, elles seront évaluées pour voir si leur utilisation est acceptable dans la fiche d'évaluation équilibrée.* [Traduction.]

9.124 L'agence a aussi établi deux autres objectifs, soit « accroître la fiabilité du parc » et « accroître la commodité pour la clientèle ». Pour l'objectif d'« accroître la fiabilité du parc », un indicateur possible est le ratio entre le nombre d'ordres d'exécution internes planifiés et le nombre d'ordres d'exécution internes non planifiés. L'agence fait aussi rapport des heures affectées à l'entretien préventif exprimées en pourcentage des heures totales pour les réparations. Nous n'avons toutefois trouvé aucun rapport de mesure de fiabilité tel que le nombre de pannes, le nombre de pannes par heure d'entretien ou le temps d'indisponibilité du véhicule. Nous avons eu le plaisir de constater que le personnel de l'agence a discuté de la mise en œuvre éventuelle de deux ou trois de ces mesures.

9.125 Pour ce qui est de l'objectif d'« accroître la commodité pour la clientèle », la mesure du rendement est le nombre moyen de kilomètres par ordre d'exécution. Nous suggérons à l'agence d'envisager d'autres mesures telles que le temps d'attente des clients, le temps d'exécution, le temps réel exigé par l'entretien du véhicule comparativement à ce qui a été promis, ou les niveaux de satisfaction de la clientèle. L'agence nous a informés qu'elle a déjà réalisé des enquêtes sur les services à la clientèle, et le personnel semble certainement ouvert à l'idée de faire d'autres enquêtes.

Recommandation

9.126 Nous avons recommandé que l'agence revoie ses mesures sur le point de vue de la clientèle dans sa fiche d'évaluation équilibrée. Cette révision devrait comprendre des améliorations de la mesure des objectifs de fiabilité du parc et de commodité pour la clientèle.

Réponse du ministère

9.127 *L'agence examinera ses mesures actuelles visant à prévoir la fiabilité du parc et la commodité pour la clientèle. Lorsque des mesures de l'industrie seront déterminées, elles seront évaluées pour voir si leur utilisation est acceptable dans la fiche d'évaluation équilibrée. Il faut*

reconnaître que le coût, le temps et la disponibilité des données constituent des facteurs importants dans le choix des mesures. [*Traduction.*]

Entretien préventif

9.128 Notre quatrième critère est le suivant :

L'Agence de gestion des véhicules devrait s'assurer que les automobiles, les voitures des hauts fonctionnaires et les camions légers du gouvernement font l'objet d'un entretien préventif adéquat afin d'éviter d'éventuels coûts de réparation.

9.129 Intuitivement, on se dit qu'un véhicule bien entretenu devrait durer plus longtemps et coûter moins cher à exploiter. Prendre du retard dans le calendrier d'entretien préventif recommandé peut mener à d'éventuels coûts de réparation et d'entretien plus élevés. Un programme d'entretien préventif sert aussi à faire en sorte que la garantie du fabricant n'est pas rendue nulle.

9.130 Le programme d'entretien des véhicules de l'agence est composé essentiellement de quatre volets. Premièrement, on trouve le programme d'entretien préventif élaboré conformément aux indications du fabricant. Deuxièmement, la loi exige une inspection provinciale annuelle des véhicules à moteur. Troisièmement, les conducteurs des véhicules reçoivent un carnet de bord, dans lequel peut être inscrit tout problème d'entretien qui doit être porté à l'attention de leur atelier de réparation. Quatrièmement, l'agence coordonne l'ordonnancement de tous les travaux à faire à la suite d'un rappel de véhicules. Nous examinons chacun de ces volets dans les paragraphes qui suivent.

Suivi des directions du fabricant

9.131 L'agence a mis au point un programme d'entretien préventif conformément aux directives des fabricants. L'entretien préventif des véhicules des catégories A et B est appelé entretien PMA et revient aux trois mois ou aux 5 000 km, selon ce qui survient en premier. Des rapports du SGV montrent tous les travaux d'entretien PMA qui sont dus sur un véhicule en particulier pour n'importe quel mois.

9.132 Bien que le programme soit en vigueur, le personnel des ateliers que nous avons interviewé nous a informés ne pas être proactif dans l'ordonnancement de l'entretien préventif des véhicules. Soit on attend que le conducteur appelle pour prendre rendez-vous, soit le travail est fait quand le véhicule entre à l'atelier pour un autre problème. Notre propre vérification du SGV a révélé que, pour 30 % des biens de catégories A et B à desservir à l'interne, rien ne montre qu'un entretien PMA a eu lieu en plus de trois mois.

9.133 De plus, même si les rapports d'entretien PMA sont systématiquement remplis, certains véhicules ne feraient toujours pas l'objet d'un entretien PMA dans les délais recommandés, car le critère pour fixer l'entretien PMA est uniquement fondé sur le temps. Or, cela

peut occasionner des problèmes dans le cas des véhicules de ministères comme la Sécurité publique, qui parcourent des milliers de kilomètres par mois. Il se peut que ces véhicules nécessitent un entretien mensuel, mais qu'ils apparaissent dans le rapport d'entretien PMA dû aux trois mois seulement. Nous proposons que l'agence insiste auprès des conducteurs sur l'importance de faire faire l'entretien PMA sur leur véhicule s'ils parcourent 5 000 km avant l'écoulement des trois mois.

9.134 L'entretien préventif est important. Suivre le programme ne fait pas que prolonger la durée du véhicule; cela contribue également à assurer un véhicule en meilleur état de conduite. De plus, l'entretien préventif est souvent une exigence de la garantie du fabricant. L'agence doit être plus proactive en ce qui concerne le programme d'entretien préventif; sinon, elle n'accorde pas l'importance voulue à l'économie.

9.135 Alors que l'agence se fie beaucoup aux conducteurs pour qu'ils fixent leurs rendez-vous, les rapports d'entretien PMA dû ne sont pas distribués aux ministères utilisateurs. Nous estimons que de tels rapports seraient n rappel utile pour les conducteurs.

Recommandation

9.136 Nous avons recommandé que l'agence s'assure que tous les biens utilisés fassent l'objet d'un entretien préventif en temps opportun en sensibilisant davantage les conducteurs et les coordonnateurs des services de véhicules à l'entretien requis.

Réponse du ministère

9.137 *L'agence est d'accord avec la recommandation. L'agence, de concert avec le personnel des districts, discutera de la question et déterminera la méthode la plus appropriée pour veiller à ce que les clients soient mis au courant des programmes* [d'entretien préventif] *requis.* [Traduction.]

Inspection provinciale des véhicules à moteur

9.138 Nous avons constaté avec satisfaction que tous les membres du personnel d'atelier que nous avons interviewés avaient une approche systématique de l'ordonnancement des inspections provinciales des véhicules à moteur. Un surveillant d'atelier tient un grand calendrier qui montre les véhicules dus pour une inspection durant le mois. Les conducteurs sont avisés bien à l'avance d'apporter leur véhicule pour une inspection. Une fois l'inspection effectuée, le véhicule est rayé de la liste. Il est également possible d'obtenir une liste des inspections à faire à partir du SGV. Le rapport fournit une liste de tous les véhicules dus ou en retard pour une inspection. Il s'agit d'un outil utile pour établir un calendrier d'inspections et pour assurer le suivi des véhicules qui sont en retard. Le personnel que nous avons interviewé nous a informés qu'il utilise effectivement ces rapports de façon régulière.

Utilisation correcte du carnet de bord

9.139 Tous les conducteurs d'un véhicule du gouvernement sont censés remplir un carnet de bord. Ce carnet de bord sert à consigner l'usage quotidien du véhicule et à dresser un rapport du conducteur sur l'état du véhicule. L'usage quotidien du véhicule, qui comprend les détails sur le

kilométrage et l'achat de carburant, est remis chaque mois au coordonnateur des services de véhicules des ministères pour qu'il consigne la consommation de carburant.

9.140 Le rapport du conducteur sur l'état du véhicule fournit des détails sur les réparations que le conducteur croit nécessaires. Les conducteurs remettent ces rapports chaque semaine aux ateliers de réparation locaux, que le véhicule ait des problèmes ou non. Bien que ce système semble très bien sur papier, dans les faits, le personnel des ateliers nous a informés qu'il reçoit moins de la moitié de ces rapports.

Recommandation

9.141 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que tous les conducteurs remettent leur rapport sur l'état du véhicule, tel qu'exigé.

Réponse du ministère

9.142 *L'agence portera la question à l'attention des ministères clients et verra si la situation s'améliore.* [Traduction.]

Avis de rappel

9.143 Périodiquement, l'agence reçoit des avis de rappel de différents fabricants. Le personnel de l'agence entre dans le SGV les données sur le rappel et les véhicules auxquels le rappel s'applique. L'agence envoie aussi une copie papier de chaque rappel aux chefs d'atelier, qui doivent s'assurer que les installations de réparation sont au courant du rappel. Le personnel de l'agence fixe ensuite des rendez-vous chez les concessionnaires pour faire faire les réparations.

9.144 Malgré divers freins et contrepoids en place pour assurer le traitement des rappels en temps opportun, notre vérification a révélé que, en mars 2002, 36 % des rappels reçus n'avaient pas eu de suites. De plus, une analyse chronologique a montré que 30 % étaient en retard de plus 150 jours, et 65 %, de plus de 180 jours.

9.145 Par ailleurs, nous avons déterminé que le personnel de l'agence ne fixe pas les rendez-vous de rappel en établissant des priorités selon le niveau de risque. Notre analyse révèle que bon nombre des rappels concernaient un problème rendant le véhicule non conforme aux Normes de sécurité des véhicules automobiles du Canada. Nous avons trouvé un rappel portant sur la sécurité daté de mai 2001 concernant un risque de fuite de carburant et d'incendie. L'avis du fabricant pressait le propriétaire du véhicule de communiquer au plus vite avec son concessionnaire. En mars 2002, le rappel pour ce véhicule en particulier n'avait pas eu lieu.

Recommandation

9.146 Nous avons recommandé que l'agence établisse une directive officielle pour s'assurer que les rappels des fabricants sont effectués en priorité. Nous avons aussi recommandé que les rappels ayant de graves conséquences sur la sécurité reçoivent une priorité élevée.

Réponse du ministère

9.147 *L'agence a mis en place un système pour classer les rappels des fabricants par ordre de priorité et en assurer le suivi, et ce en fonction du risque associé au rappel. Le personnel des ateliers sera informé qu'il doit s'occuper de tous les rappels importants et mettre toutes les données à jour en temps opportun.*

9.148 *Le rapport du vérificateur général précise que 36 % des rappels reçus n'avaient pas eu de suites rendu en mars 2002. Notons que, après avoir étudié la question de plus près, le personnel de l'agence a constaté que le nombre réel de rappels non effectués est minime. Le personnel des ateliers a vu à la majorité des rappels, mais les dossiers du SGV n'avaient pas été mis à jour en temps opportun pour montrer que le travail avait été fait. Comme il est noté ci-dessus, l'agence a mis en œuvre un nouveau système de rappel qui devrait régler la question des rapports.* [Traduction.]

Conclusion

9.149 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que l'agence ait un programme d'entretien préventif, il n'est pas toujours proactif dans l'ordonnancement de cet entretien. Il s'ensuit que l'entretien préventif n'est pas toujours fait en temps opportun. Les rappels sont aussi une question préoccupante. L'agence a besoin d'un mécanisme d'établissement des priorités pour faire en sorte que les rappels de priorité élevée fassent l'objet d'une attention prompte.

Décisions concernant la réparation ou la cession des véhicules

9.150 Notre cinquième critère est le suivant :

Les décisions concernant la réparation ou la cession des véhicules devraient être fondées sur une analyse adéquate.

9.151 Le remplacement opportun des véhicules est l'une des principales décisions des gestionnaires d'un parc. Garder le véhicule trop longtemps peut entraîner des coûts de réparation plus élevés, accroître le temps d'indisponibilité des véhicules et susciter des préoccupations relatives à la sécurité des conducteurs. En revanche, un véhicule remplacé trop tôt n'est peut-être pas une bonne décision sur le plan économique.

Remplacement fondé sur une analyse coût-durée

9.152 À l'heure actuelle, c'est l'agence qui détermine le niveau de remplacement des véhicules pour les ministères. L'agence établit chaque année dans son plan opérationnel des allocations de capital pour chaque ministère client. Comme les ministères individuels ne reçoivent pas de budget de capital du gouvernement pour l'acquisition de véhicules, c'est l'agence qui assume les coûts initiaux en capital, et elle rétrofacture ces coûts au client par le truchement de son barème de taux. En 2001-2002, l'agence a estimé qu'elle achèterait 153 voitures et camions légers au nom des ministères.

9.153 Sur la base de son analyse coût-durée, l'agence a établi un calendrier de remplacement d'une durée de vie optimale de sept ans pour

un véhicule de catégorie A (voitures) et de six ans pour un véhicule de catégorie B (camions légers).

9.154 L'agence n'a pas encore réussi à instaurer ce calendrier de remplacement optimal. Les véhicules sont remplacés en fonction de ce que permet le budget, et pas nécessairement selon le délai de remplacement optimal. Une analyse de l'agence montre que 22 % des voitures (à l'exclusion des voitures des hauts fonctionnaires) et 26 % des camions ont huit ans ou plus. Donc, plus de 20 % des voitures et des camions légers ont dépassé le point de remplacement optimal.

9.155 Il est possible que des contraintes budgétaires qui retardent le remplacement au-delà de la norme puissent donner lieu à de fausses économies. Un véhicule non remplacé au moment optimal permet à l'agence d'éviter une dépense en capital. Mais ce report peut entraîner de fausses économies, puisque les factures de réparation s'accumulent et que l'utilisateur peut connaître des pannes plus fréquentes et faire face à des préoccupations relatives à la sécurité.

Recommandation

9.156 Nous avons recommandé que l'agence tente de remplacer les véhicules selon son propre plan de coût-durée.

Réponse du ministère

9.157 *L'agence est d'accord avec la recommandation et continuera à remplacer les véhicules en suivant les différentes méthodes d'évaluation à sa disposition, tout en respectant son affectation budgétaire.* [Traduction.]

Processus d'inspection — Décision de se départir d'un véhicule

9.158 Lorsque le personnel estime que les problèmes d'un véhicule font qu'il est peut-être temps de s'en départir, il appelle l'un de quatre inspecteurs régionaux. Ces personnes ont reçu une formation leur permettant d'inspecter un véhicule dans le but de prendre la décision de le réparer ou de s'en départir. L'inspecteur remplit un rapport d'inspection qui sert à faciliter la prise de la décision.

9.159 Aucune ligne directrice ne guide le recours aux inspecteurs. Ainsi, les inspecteurs ne procèdent pas à l'inspection des véhicules de catégorie A qui ont plus de sept ans pour déterminer s'ils sont encore fiables ou s'ils devraient être cédés.

9.160 De plus, bien qu'il existe des seuils au-delà desquels les dépenses doivent être approuvées pour chaque travail de réparation, il n'y a pas, pour la durée de vie du véhicule ou pour l'année, de seuils au-delà desquels un processus d'inspection par un inspecteur régional serait déclenché. En d'autres termes, on pourrait s'attendre à ce qu'un véhicule qui a accumulé une certaine quantité de travaux d'entretien et de coûts de réparation durant sa vie soit ciblé pour une inspection.

9.161 Au cours de notre vérification, nous avons déterminé qu'il y a plusieurs véhicules qui, à notre avis, ont accumulé des coûts de

réparation élevés. Nous avons obtenu du SGV des données détaillant les biens de catégories A et B qui ont accumulé les coûts de réparation et d'entretien les plus élevés en 2000-2001. Les coûts ne comprennent pas les réparations à la suite d'accidents et les coûts en capital. Selon le SGV, les montants dépensés pour la réparation des cinq véhicules ayant les coûts de réparation annuels les plus élevés ont varié entre 7 300 $ et 12 000 $ par bien. De plus, nous avons examiné des données provenant du SGV pour les cinq biens qui ont accumulé les coûts de réparation et d'entretien les plus élevés durant leur vie. Le rapport du SGV montre des dépenses allant de 57 000 $ à 62 000 $ par bien. Pour ces véhicules de catégories A et B, seulement trois semblent avoir fait l'objet d'un rapport d'inspection par des coordonnateurs de services régionaux. Une inspection suggérait le remplacement du véhicule, mais elle recommandait aussi de maintenir le véhicule dans le parc en raison d'un manque d'argent.

Recommandation

9.162 Nous avons recommandé que l'agence examine le rôle des inspecteurs régionaux et élabore des lignes directrices pour l'établissement de calendriers d'inspection plus systématiques. Par exemple, les inspecteurs pourraient inspecter tous les biens qui ont dépassé l'âge optimal de remplacement ou tous les biens qui dépassent des seuils préétablis de dépenses pour l'année ou pour la durée du véhicule.

Réponse du ministère

9.163 *Les membres du personnel ont une connaissance approfondie des véhicules assignés à leur atelier. Les inspections sont faites à leur demande. Ces inspections confirment que la décision de se départir d'un véhicule est la bonne. Le coût de l'adoption de mesures supplémentaires doit être pris en considération.* [Traduction.]

Remplacement des voitures des hauts fonctionnaires

9.164 La décision concernant la cession de ce qu'on appelle les voitures des hauts fonctionnaires est un cas particulier, car le véhicule fait partie de la rémunération offerte par le gouvernement. Comme il est énoncé dans les règlements afférents à la *Loi sur l'administration financière*, les administrateurs généraux peuvent acheter leur véhicule du gouvernement tous les quatre ans, quel que soit le kilométrage du véhicule. Les ministres peuvent remplacer leur véhicule tous les quatre ans ou après 150 000 km, le premier des deux prévalant. Cependant, les ministres peuvent seulement acheter leur véhicule une fois qu'ils ne sont plus membres du Conseil exécutif.

9.165 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné le processus d'approbation en vigueur pour les réparations faites sur les voitures des hauts fonctionnaires juste avant le transfert de propriété. Le personnel des ateliers que nous avons interviewé nous a informés ne pas trop savoir quoi faire parfois en ce qui concerne un véhicule avant sa cession. Le personnel nous a informés qu'il va jusqu'à demander une approbation à la direction du bureau central. Il y a de nombreuses réparations que les conducteurs de ces voitures peuvent vouloir faire

faire avant de les acheter. Le problème est de savoir ce qui est juste et raisonnable tant pour l'acheteur que pour le gouvernement. Un véhicule devrait-il être vendu « tel quel », ou une quantité importante de réparations devrait-elle être faite avant l'achat? Nous avons été étonnés d'apprendre qu'aucune directive officielle n'existe sur la question.

9.166 Nous avons examiné des rapports historiques d'ordres d'exécution et des factures de huit voitures de hauts fonctionnaires qui ont été cédées puis vendues au haut fonctionnaire. Nous avons noté que des réparations ont été faites à des degrés divers sur ces véhicules avant leur cession. Dans deux cas, nous avons observé que quatre séries de nouveaux pneus ont été installées le jour de la cession. Dans un de ces cas, on avait fait la rotation et l'équilibrage des pneus un mois auparavant. Nous avons aussi vu des cas où des travaux sur le moteur ou le remplacement de la transmission avaient été faits juste avant la cession, tout comme la réparation de haut-parleurs et de la climatisation, ou encore un nettoyage en profondeur du véhicule.

Recommandation

9.167 Nous avons recommandé que l'agence officialise et applique une directive concernant les travaux qui peuvent être faits sur les voitures des hauts fonctionnaires avant leur cession.

Réponse du ministère

9.168 *La directive actuelle vise les questions de sécurité et d'exploitation du véhicule. Cette directive a été mise à exécution par le passé et elle continuera à l'être.* [Traduction.]

9.169 Nous avons communiqué avec le ministère au sujet de cette réponse et confirmé qu'il n'y a pas de directive officielle écrite.

Conclusion

9.170 Il n'est pas satisfait au critère. L'agence a effectué une analyse coût-durée et établi un calendrier optimal de remplacement. Cependant, le remplacement des véhicules n'est pas fondé sur l'analyse coût-durée, et l'information sur les coûts associés au maintien des véhicules après leur durée économique n'est pas connue. De plus, il n'y a pas de programme systématique pour l'inspection des véhicules qui répondent à certains critères tels que le coût durant la vie du véhicule ou l'âge afin qu'il soit déterminé si le véhicule devrait rester dans le parc. Enfin, il semble que des directives soient nécessaires pour déterminer le niveau de réparations acceptable qui peut être effectué avant la cession d'une voiture de haut fonctionnaire.

Consommation de carburant

9.171 Notre second objectif était le suivant :

Déterminer si l'Agence de gestion des véhicules a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle.

9.172 Il y a actuellement 101 sites d'approvisionnement en carburants du gouvernement dans la province. De nombreux sites ont un accès

24 heures sur 24. Sur les 101 sites, 49 sont automatisés, et les utilisateurs doivent y glisser leur carte pour y avoir accès. Les autres sites sont manuels. (Les utilisateurs sont tenus de consigner leur consommation de carburant à la main ou sur les fiches de carburant.) Les sites d'approvisionnement en carburants fournissent environ 21 millions de litres de carburant chaque année aux utilisateurs du gouvernement. Les conducteurs des véhicules du gouvernement peuvent aussi obtenir du carburant auprès d'un certain nombre de vendeurs externes en utilisant une carte de crédit du parc automobile du gouvernement. Les fournisseurs externes procurent environ 6,2 millions de litres de carburant par année aux utilisateurs du gouvernement.

Directive sur les carburants

9.173 Notre premier critère est le suivant :

L'Agence de gestion des véhicules devrait avoir une directive clairement documentée concernant la délivrance et l'utilisation des cartes d'accès aux sites d'approvisionnement en carburants et des cartes de crédit.

9.174 L'agence délivre et administre des cartes d'accès aux sites d'approvisionnement en carburants et des cartes de crédit. L'agence fournit deux cartes d'accès aux sites d'approvisionnement en carburants, une carte personnelle et une carte d'accès du véhicule pour l'acquisition de carburant aux sites du gouvernement. La carte d'accès personnelle est utilisée par le conducteur désigné comme le titulaire de la carte et ne peut servir à personne d'autre. La carte d'accès du véhicule est utilisée par le conducteur pour faire le plein du véhicule auquel la carte est affectée. Il est interdit au conducteur d'utiliser la carte d'accès du véhicule pour tout autre véhicule. Les deux cartes doivent être présentées à l'achat de carburant aux sites d'approvisionnement du gouvernement. Au moment de notre vérification, 11 066 cartes personnelles et cartes d'accès de véhicule avaient été délivrées dans la province pour tous les genres de véhicules.

9.175 La carte de crédit du parc automobile du gouvernement sert à l'achat de carburant auprès des vendeurs externes. Cette carte est utilisée par le conducteur pour faire le plein du véhicule auquel la carte est affectée. Il est interdit au conducteur d'utiliser la carte pour tout autre véhicule. Les cartes de crédit du parc automobile du gouvernement font l'objet d'une limite d'achat, affichée sur la carte. Les limites d'achat varient entre 75 $ et 275 $. Les seuls autres achats permis au moyen de la carte, outre le carburant, sont pour des articles comme l'antigel, le lave-glace et les lubrifiants, les renforcements de batterie, le lavage, la réparation des pneus, les courroies, les lames d'essuie-glace, les phares et les frais de remorquage. Au moment de notre vérification, 4 236 cartes de crédit du parc automobile du gouvernement avaient été délivrées dans la province pour tous les genres de véhicules.

9.176 Plusieurs directives sont en vigueur concernant la délivrance et l'utilisation des cartes pour le carburant (cartes personnelles et cartes

d'accès de véhicule) et des cartes de crédit du parc automobile du gouvernement.

9.177 Selon la directive sur les véhicules, « Les cartes de crédit pour le carburant seront délivrées par l'Agence de gestion des véhicules du ministère des Transports. Le ministère client doit contrôler l'utilisation des cartes.» À notre avis, voilà qui établit clairement les responsabilités de l'agence. Cependant, les véhicules assignés aux ministres, aux sous-ministres et aux chefs de cabinet sont exemptés de la directive. Il n'existe aucune directive claire concernant la responsabilité de la surveillance de l'utilisation des cartes par les hauts fonctionnaires.

9.178 Certains aspects relatifs aux cartes pour le carburant et aux cartes de crédit des ministres sont visés par une directive du gouvernement, qui se lit en partie comme suit :

> *Des cartes de crédit sont fournies par Gestion des véhicules pour payer les frais d'exploitation et les réparations mineures. Gestion des véhicules voit aux réparations majeures. Les ministres sont incités à faire le plein aux garages du gouvernement, car les économies ainsi réalisées sont considérables.* [Traduction.]

9.179 Cependant, ce document ne fournit aucune indication concernant la surveillance de la consommation d'essence des hauts fonctionnaires. Bien que, dans les faits, le personnel de l'agence ne fasse pas de différence entre les conducteurs de voitures de hauts fonctionnaires et les autres conducteurs, lorsqu'il s'agit de la surveillance du carburant, nous sommes d'avis qu'une directive claire concernant la responsabilité de la surveillance de la consommation de carburant des voitures des hauts fonctionnaires devrait être en vigueur.

Recommandation

9.180 Nous avons recommandé que l'agence établisse une directive officielle concernant la surveillance de la consommation de carburant des voitures des hauts fonctionnaires.

Réponse du ministère

9.181 *En vertu de la directive révisée sur les véhicules, la surveillance de la consommation de carburant est la responsabilité des ministères clients. L'agence peut aider les clients à cet égard en leur fournissant des rapports de consommation de carburant, en répondant aux demandes de renseignements, etc.* [Traduction.]

9.182 La directive révisée sur les véhicules dont fait mention le ministère dans sa réponse a été approuvée après notre vérification.

Conclusion

9.183 Nous avons déterminé qu'il est satisfait au critère. Nous avons constaté que les directives sont suffisantes en ce qui concerne la délivrance et l'utilisation des cartes pour le carburant et les cartes de crédit pour la majorité des utilisateurs, avec une exception. En effet, nous avons observé l'absence d'une directive officielle concernant la

surveillance de la consommation de carburant des voitures des hauts fonctionnaires.

Communication de la directive

9.184 Notre deuxième critère est le suivant :

La directive concernant la délivrance et l'utilisation des cartes pour le carburant et les cartes de crédit devrait être clairement communiquée aux utilisateurs.

9.185 Bien qu'il soit important d'avoir une directive en vigueur, il est tout aussi important de veiller à ce que cette directive soit communiquée aux utilisateurs de manière adéquate. Si les parties concernées ne connaissent pas la directive ou ne savent pas qu'elles sont visées par la directive, son objectif ne peut être atteint.

9.186 L'agence nous a informés qu'elle a tenu des séances de formation à l'intention des coordonnateurs des services de véhicules, distribué des manuels à tous les nouveaux conducteurs et rédigé plusieurs notes de service adressées aux coordonnateurs des services de véhicules afin que ces derniers transmettent de l'information aux conducteurs.

9.187 Comme il y a un nombre élevé de conducteurs au gouvernement, les coordonnateurs des services de véhicules dans les ministères sont censés non seulement recueillir des données sur la consommation de carburant auprès des conducteurs pour les remettre à l'agence, mais aussi agir comme un intermédiaire entre l'agence et les conducteurs. Le personnel de l'agence nous a informés que, bien qu'il distribue un manuel à tous les conducteurs, il s'attend à ce que les coordonnateurs transmettent les détails aux utilisateurs. Dans le cadre de notre vérification, nous avons interviewé un certain nombre de conducteurs, tant au niveau des ministères que parmi les hauts fonctionnaires. Tandis que la majorité des conducteurs connaissent l'existence du manuel, peu l'ont lu ou en connaissent le contenu.

9.188 Les conducteurs ne connaissaient pas ni ne suivaient plusieurs aspects de la directive. Par exemple, la directive précise que les cartes d'accès sont réservées à l'usage exclusif de la personne à qui la carte est attribuée, mais les conducteurs nous ont informés qu'ils partagent ces cartes. De plus, bien que les conducteurs sachent généralement qu'ils doivent tenter de faire le plein aux sites d'approvisionnement internes du gouvernement, ils ne savent pas qu'une liste des rabais offerts par chaque compagnie pétrolière est insérée au début du manuel. En conséquence, la plupart n'utilisent pas l'information sur les endroits où acheter du carburant d'une source externe.

9.189 En particulier, les conducteurs des voitures de hauts fonctionnaires que nous avons interviewés ne connaissaient pas la directive énoncée dans le manuel du conducteur au sujet de l'achat de carburant auprès du vendeur offrant le meilleur rabais au gouvernement.

En fait, plus de la moitié des achats de carburant pour les voitures des hauts fonctionnaires avaient été faits auprès de vendeurs ayant les prix les plus élevés, offrant le rabais le moins important au gouvernement et aucun rabais sur les autres produits.

9.190 Le personnel de l'agence nous a informés qu'il envoie chaque année aux coordonnateurs des services de véhicules une lettre concernant les rabais offerts par les vendeurs de carburant externes, pensant que les coordonnateurs transmettent l'information aux conducteurs. De toute évidence, on s'attend à ce que les conducteurs, dans la plus grande mesure du possible, se procurent du carburant auprès du vendeur qui offre le meilleur rabais au gouvernement. Au cours de notre vérification, nous avons déterminé que la plupart des ministères ont une liste de rabais des vendeurs, mais que cette liste n'est pas toujours à jour. Un coordonnateur de services de véhicules nous a informés que la version la plus récente qu'il avait reçue remontait à 1996.

Recommandation

9.191 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les conducteurs reçoivent une liste à jour des rabais offerts par les vendeurs externes.

Réponse du ministère

9.192 *L'agence continuera à offrir de l'aide aux ministères clients en les tenant à jour sur l'information relative aux coûts des carburants.*

9.193 *Notons que l'agence distribue une note de service mentionnant les rabais sur le carburant à tous les coordonnateurs des services de véhicules après chaque renouvellement de l'appel d'offres. La note précise que les conducteurs des véhicules ont la responsabilité de privilégier les sites d'approvisionnement du ministère des Transports pour faire le plein. Dans les cas où cela n'est pas possible, les conducteurs sont priés de faire le plein auprès des vendeurs qui offrent le meilleur prix net au gouvernement. La note demande également que l'information soit transmise à tous les conducteurs de véhicules, y compris ceux des voitures de hauts fonctionnaires.* [Traduction.]

9.194 Les conducteurs de voitures de hauts fonctionnaires ne connaissaient pas non plus d'autres aspects de la directive énoncée dans le manuel du conducteur. Ils ne faisaient pas rapport de la consommation de carburant chaque mois, contrairement aux exigences et, souvent, ils ne conservaient pas ou ne présentaient pas les bordereaux de cartes de crédit ou les reçus lorsqu'ils remettaient des rapports sur le kilométrage. Cette exigence est importante pour la surveillance de la consommation de carburant. Cette absence de rapports remis en temps opportun pour les voitures des hauts fonctionnaires a été observée une première fois dans notre rapport de 1996. Il semble qu'il y ait encore place à l'amélioration.

Recommandation

9.195 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les hauts fonctionnaires connaissent tous les aspects de la directive, en particulier l'obligation de présenter des bordereaux de carte de crédit avec les rapports sur le kilométrage.

Réponse du ministère

9.196 *L'agence veillera à ce que tous les ministères sachent que les hauts fonctionnaires sont tenus de présenter les bordereaux de carte de crédit avec leur rapport sur l'utilisation du véhicule.* [Traduction.]

9.197 Nous avons eu le plaisir de constater que l'agence avait mis au point un manuel facile à utiliser. Bien que nous admettions que tous les conducteurs n'ont pas accès à l'Internet, nous estimons que le site Web de l'agence pourrait être un outil utile d'information sur la directive à l'intention des nombreux utilisateurs. Les conducteurs nous ont informés que, souvent, ils ne savent pas où se trouve leur manuel, et ils n'ont donc pas accès à cette information.

Recommandation

9.198 Nous avons recommandé que l'agence envisage d'élaborer un site Web qui explique en détail la directive à tous les conducteurs.

Réponse du ministère

9.199 *L'agence étudiera l'idée de transmettre l'information sur divers aspects de l'agence au moyen d'un site Web.* [Traduction.]

Conclusion

9.200 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que l'agence ait tenté de faire connaître la directive par le truchement des coordonnateurs des services de véhicules, souvent, l'information ne se rend pas jusqu'aux conducteurs. Nous avons constaté que peu d'utilisateurs lisent le manuel du conducteur ou en connaissent le contenu.

Délivrance des cartes pour le carburant et des cartes de crédit

9.201 Notre troisième critère est le suivant :

Les cartes pour le carburant et les cartes de crédit devraient être remises uniquement aux personnes admissibles.

9.202 La distribution initiale est centralisée. Comme nous le mentionnions, les cartes pour le carburant (cartes personnelles et cartes d'accès de véhicule) sont attribuées aux conducteurs par le personnel de l'agence au moment de la remise du véhicule. Les cartes de crédit sont affectées à un véhicule, et non à un conducteur.

9.203 Les cartes personnelles et les cartes d'accès de véhicule (pour les achats internes de carburant) sont affectées au conducteur et au véhicule respectivement. Pour obtenir du carburant d'un site d'approvisionnement interne, le conducteur doit présenter les deux cartes. Au cours de notre vérification, nous avons vu des cas où les cartes d'accès personnelles étaient partagées parmi plusieurs employés. Nous avons observé deux cas où une carte d'accès personnelle appartenant à un conducteur qui n'était plus employé du gouvernement était utilisée par d'autres employés.

9.204 Nous avons déterminé que, même si les dossiers des ministères sur l'affectation des cartes personnelles et les cartes d'accès de véhicule sont à jour, les propres dossiers de l'agence ne le sont pas. Nous avons trouvé un cas où le système de gestion du parc de l'agence a consigné une carte d'accès personnelle valide pour un conducteur décédé depuis trois ans. En fait, lorsque nous avons fait la vérification de la liste des conducteurs de trois ministères ayant actuellement une carte d'accès personnelle de l'agence, nous avons observé que 21 % des noms inscrits sur la liste correspondent à des personnes qui ne sont plus employées du gouvernement. Nous ne doutons pas de la difficulté qu'elle a d'assurer le suivi de « qui détient quelle carte », mais nous sommes d'avis que l'agence est clairement tenue de le faire.

Recommandation

9.205 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que des dossiers exacts soient tenus pour l'affectation des cartes pour le carburant et des cartes de crédit.

Réponse du ministère

9.206 *L'agence est d'accord avec la recommandation. L'agence continuera d'examiner et d'améliorer les méthodes pour assurer l'exactitude des dossiers de toutes les cartes de crédit assignées.*

9.207 *Notons que le rapport du vérificateur général indique que les dossiers de l'agence sur les cartes personnelles et les cartes d'accès ne sont pas à jour (21 % des noms inscrits sur la liste correspondent à des personnes qui ne sont plus employées du gouvernement). Selon la marche à suivre, les clients doivent chaque année vérifier la liste des conducteurs ayant reçu une carte de crédit. Dans ce cas-ci, le pourcentage élevé d'écarts constaté par le Bureau du vérificateur général est attribuable au fait que la vérification a eu lieu juste avant la mise à jour annuelle de la liste, et le nombre élevé d'employés qui ont profité du récent programme de retraite doit être pris en considération.* [Traduction.]

Conclusion

9.208 Il est partiellement satisfait au troisième critère. Nous sommes satisfaits de constater que l'agence a mis en place des mécanismes pour s'assurer que les cartes d'accès des conducteurs et des véhicules et les cartes de crédit sont, au départ, affectées à des personnes admissibles. Toutefois, étant donné les changements de conducteurs et de véhicules, il arrive souvent que l'agence ne connaisse pas les changements qui ont eu lieu dans l'affectation des cartes.

Surveillance de l'utilisation

9.209 Notre quatrième critère est le suivant :

L'Agence de gestion des véhicules devrait surveiller l'utilisation des cartes pour le carburant et des cartes de crédit.

9.210 Étant donné le volume de cartes pour le carburant et de cartes de crédit, la surveillance de leur utilisation est un aspect important de la présente vérification. La surveillance est importante non seulement pour

veiller au respect de la directive, mais aussi pour déceler toute utilisation frauduleuse. Comme nous le mentionnions, la directive du gouvernement délègue la responsabilité de la surveillance de la consommation de carburant à l'agence. La directive précise que des cartes de crédit seront délivrées et leur utilisation sera surveillée par la Division de la gestion des véhicules du ministère des Transports. L'agence, quant à elle : « contrôle l'utilisation effective des véhicules pour assurer le respect de la présente politique et rapporte toutes les pratiques qui y contreviennent à l'administrateur général concerné ».

9.211 Nous avons été surpris de constater que, malgré la directive, le personnel de direction de l'agence insiste pour dire que, à son avis, la surveillance de la consommation de carburant n'est pas sa responsabilité, mais celle des ministères individuels. Il nous a informés que cet aspect de la directive a été déléguée de manière officieuse aux coordonnateurs des services de véhicules de chaque ministère. Trois des quatre coordonnateurs de services de véhicules que nous avons interviewés ne savaient pas qu'ils avaient cette responsabilité, et aucun n'exerçait une telle surveillance.

Recommandations

9.212 Nous avons recommandé que l'agence surveille la consommation de carburant, conformément à la directive du gouvernement.

9.213 Nous avons recommandé que l'agence améliore ses communications avec les coordonnateurs des services de véhicules des ministères au sujet des attentes en matière de surveillance de la consommation de carburant pour assurer une surveillance adéquate au niveau des ministères.

Réponse du ministère

9.214 *L'agence est d'accord avec la recommandation et prendra des mesures pour communiquer et mettre en œuvre la directive révisée sur les véhicules afin que les coordonnateurs des services de véhicules connaissent leurs responsabilités en matière de surveillance de la consommation de carburant.* [Traduction.]

9.215 La directive révisée sur les véhicules dont fait mention le ministère dans sa réponse a été approuvée après notre vérification.

9.216 Lorsque les conducteurs présentent leurs registres de consommation de carburant à leur coordonnateur ministériel chaque mois, ils sont censés aussi remettre le kilométrage ainsi qu'une copie papier des reçus de plein de carburant pour le carburant obtenu de vendeurs externes. Dans les différents ministères que nous avons vérifiés, les coordonnateurs de carburant recueillaient des données auprès des conducteurs, mais n'en faisaient aucune vérification. Dans certains cas, ils n'obtenaient même pas une copie papier des reçus de vendeurs pour les rapprocher avec le rapport du conducteur. Dans un des ministères que nous avons vérifiés, 96 % des achats de carburant de

source externe n'étaient pas appuyés par une copie papier des reçus des vendeurs. Voilà qui est particulièrement important, car les grandes compagnies pétrolières traitent les achats électroniquement, de sorte que l'agence ne reçoit plus de copie papier des reçus. Pour compenser cette perte de contrôle, le Bureau du contrôleur a demandé que l'agence vérifie un échantillon d'opérations sur carte de crédit de façon mensuelle. Bien que nous ayons aussi noté cette recommandation dans notre vérification de 1996 de l'agence, le personnel de l'agence ne le fait toujours pas. En conséquence, l'agence paye des factures de carburant reçues de vendeurs sous forme électronique sans vérifier l'authenticité des charges. C'est une question importante car, pour l'exercice terminé en 2002, l'agence a payé un total de 2 623 537 $ aux vendeurs externes pour l'ensemble des véhicules.

Recommandation

9.217 Nous avons recommandé que l'agence vérifie chaque mois un échantillon de factures de vendeur basées sur des opérations sur carte de crédit pour en assurer l'authenticité.

Réponse du ministère

9.218 *L'agence continuera à surveiller la consommation de carburant au moyen de ses rapports d'anomalies (p. ex., quantité de carburant qui dépasse la capacité du réservoir, etc.). La surveillance régulière de la consommation de carburant incombe aux ministères clients, comme le précise la nouvelle directive sur les véhicules.* [Traduction.]

9.219 Ni le personnel de l'agence, ni les coordonnateurs de services de véhicules des ministères ne comparent la consommation de carburant au kilométrage. Le personnel de l'agence nous a informés que, souvent, les kilomètres parcourus par les clients ne sont pas signalés ou sont fournis comme estimations, de sorte qu'une telle comparaison serait difficile à faire. Dans les trois ministères que nous avons vérifiés, dans un mois donné, le kilométrage n'est pas signalé pour 15 % de tous les biens. Dans un ministère en particulier, le kilométrage n'est pas fourni pour 37 % des biens pour le mois. Nous avons vérifié quelques dossiers de conducteurs de voitures de hauts fonctionnaires et constaté que, souvent, le kilométrage n'est pas fourni pour six ou sept mois à la fois.

9.220 Nous pouvons comprendre la difficulté de surveiller le carburant obtenu par rapport au kilométrage signalé si le kilométrage est inexact ou fourni en retard. Cependant, à notre avis, il s'agit d'une mesure nécessaire afin d'éviter une utilisation frauduleuse des cartes. Dans un cas, nous avons noté qu'une distance de 1 728 km était signalée pour le mois pour une mini-fourgonnette et que les achats de carburant pour le même mois étaient de 800 litres, ce qui correspond à une moyenne de 46,3 litres par 100 km. Nous avons vérifié les cotes de consommation de l'Énerguide, et la cote la plus élevée pour ce genre de véhicule est 17,3 litres par 100 km. Selon ces cotes, le véhicule en question aurait dû avoir consommé au maximum 299 litres. De plus, le nombre moyen de litres par 100 km sur une période de quatre mois pour tous les autres véhicules semblables du gouvernement est de 18,4, comparativement à

38,4 pour le véhicule en question. Le personnel de l'agence n'a pas pu nous expliquer la situation.

Recommandation

9.221 Nous avons recommandé que l'agence s'assure qu'il est fait rapport chaque mois du nombre exact de kilomètres parcourus.

Réponse du ministère

9.222 *L'agence se fie aux ministères clients pour présenter mensuellement les données sur l'utilisation réelle des véhicules assignés. L'exactitude de l'utilisation est vérifiée à l'aide de procédés de contrôle mensuels, avant que les données servent à la facturation. L'agence continuera à utiliser ces procédés pour vérifier l'utilisation des véhicules par les clients.* [Traduction.]

Recommandation

9.223 Nous avons recommandé que l'agence envisage de comparer le kilométrage à la consommation de carburant en prélevant un échantillon aléatoire comme outil de surveillance de la consommation de carburant.

Réponse du ministère

9.224 *Comme il est noté précédemment, la surveillance de la consommation de carburant est la responsabilité des ministères clients. L'agence continuera à surveiller la consommation inhabituelle au moyen de rapports d'anomalies et à en avertir les ministères clients.* [Traduction.]

9.225 À l'heure actuelle, le rôle de l'agence dans la surveillance de la consommation de carburant se limite à produire des rapports d'anomalies mensuels sur le carburant et à préparer pour les ministères, sur demande, un rapport de vérification de la consommation de carburant. Le personnel nous a informés que, bien que quelques ministères demandent effectivement des renseignements détaillés sur le carburant à des fins de vérification, la plupart ne le font pas. Alors que l'agence produit des rapports d'anomalies qui aideraient à la surveillance du carburant, les rapports sont souvent produits, mais ils sont rarement examinés et entraînent rarement des suites. Nous avons été déçus de constater une telle situation, car il s'agit des mêmes constatations que celles que nous formulions dans notre vérification de 1996 et à la suite desquelles l'agence avait consenti à améliorer la surveillance.

9.226 Un rapport d'alerte sur le carburant obtenu de source externe est produit pour noter les anomalies suivantes : coûts de carburant imputés à un bien qui n'est pas en service, opérations qui dépassent la limite de crédit, opérations multiples pour une même date, et achats de carburant qui dépassent la capacité du réservoir. Le personnel de l'agence nous a informés que, bien que ce rapport soit censé être produit et examiné tous les mois, ce n'est pas souvent le cas. Le premier rapport d'alerte sur le carburant obtenu de source externe que nous avons demandé comportait plusieurs pages, et rien ne montrait qu'un suivi avait été assuré.

9.227 Plusieurs anomalies portaient sur des achats de carburant qui dépassaient la capacité du réservoir, indiquant qu'une quantité de carburant supérieure à ce qui est nécessaire pour faire le plein avait été achetée. Cela peut s'expliquer de deux façons. Soit le volume de carburant acheté a dépassé la capacité du réservoir du véhicule, soit la capacité du réservoir inscrite par l'agence dans le SGV est inférieure à la capacité réelle. Nous avons vérifié un échantillon de 14 anomalies, tous des cas où l'achat de carburant a dépassé la capacité du réservoir. Dans les 14 cas, une quantité de carburant supérieure à la capacité du réservoir avait été obtenue.

9.228 Le rapport d'alerte sur le carburant obtenu de source interne comprend les mêmes anomalies que le rapport externe, à l'exception des opérations qui dépassent la limite de la carte de crédit, puisque les cartes pour obtenir du carburant de source interne ne comportent pas de limite de crédit. Encore une fois, ces rapports sont censés être produits chaque mois, mais ce n'est pas souvent le cas. Ces rapports ne font pas l'objet d'un examen et d'un suivi réguliers. De plus, un membre du personnel de l'agence nous a informés que l'agence peut seulement s'occuper du suivi de quatre ou cinq cas par mois, par faute de temps.

9.229 L'agence produit aussi un rapport des opérations d'achats de carburant non facturées. Ce rapport montre toutes les opérations qui ne peuvent être imputées à un bien, parce que le genre de carburant n'a pas été inscrit, le mauvais genre de carburant est imputé au bien, le numéro du bien est absent, ou le bien n'est pas affecté à un ministère. Certaines anomalies interrompent la production du rapport tant que les anomalies ne sont pas réglées. D'autres aboutissent sur le rapport des anomalies. Au moment de notre vérification, ce rapport n'était pas à la disposition de tous les utilisateurs du SGV, mais prenait la forme d'un rapport ponctuel préparé par la section TI de l'agence. Nous avons noté des cas où des anomalies notées en juin étaient de nouveau constatées en octobre. Il semble que ces cas ne sont pas résolus avant des mois.

9.230 Le personnel de l'agence nous a informés que le SGV a la capacité de distinguer les charges inacceptables non reliées au carburant imputées à une carte de crédit. Lorsque les factures électroniques des vendeurs de carburant externes sont téléchargées dans le SGV, les charges dont le code correspond à un article autre que du carburant sont traitées et doivent être examinées par le personnel de l'agence. Ce dernier peut alors accepter ou rejeter l'opération. Des exemples de telles charges sont des cigarettes, des repas au restaurant ou des articles d'épicerie. Comme les vendeurs externes signent un contrat qui précise clairement qu'ils ne peuvent accepter de telles charges, le personnel de l'agence nous a informés qu'il refuse de les payer. Toutefois, il nous a aussi informés que les articles qui portent le code d'article de dépanneur ne sont pas signalés d'aucune façon. Ces frais sont traités comme des charges acceptables, quel qu'en soit l'objet. Le personnel nous a informés qu'il arrive à certains vendeurs d'inscrire un code d'article de

dépanneur pour certains articles acceptables (du lave-glace, par exemple), et que ces cas sont trop nombreux pour que le personnel de l'agence fasse enquête chaque fois. Le personnel nous a informés des difficultés d'administrer les contrats passés avec les vendeurs. Ils n'ont pas le temps de s'assurer que les vendeurs respectent les règles du contrat. Un membre du personnel nous a dit que l'agence aurait besoin d'embaucher deux ou trois personnes de plus juste pour surveiller la pertinence des charges portant le code d'article divers ou d'article de dépanneur.

Recommandations

9.231 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les rapports d'anomalies sur le carburant soient non seulement produits chaque mois, mais aussi examinés chaque mois. Toute anomalie devrait faire l'objet d'un suivi en temps opportun.

9.232 Nous avons recommandé que l'agence documente clairement les mesures de suivi prises au sujet des anomalies repérées dans les rapports sur le carburant.

Réponse du ministère

9.233 *L'agence continuera à produire des rapports d'anomalies sur la consommation d'essence et à les faire parvenir aux clients de façon mensuelle. De plus, l'agence continuera à aider les clients à examiner des questions particulières au besoin et à en assurer le suivi.* [Traduction.]

Recommandation

9.234 Nous avons recommandé que l'agence veille à ce que les vendeurs respectent les modalités de leur contrat. Pour ce faire, des rapports d'anomalies seraient produits et examinés pour repérer les articles coûteux ou inhabituels portant le code d'article de dépanneur.

Réponse du ministère

9.235 *L'agence s'assurera que les vendeurs connaissent et respectent les modalités des contrats de vente de carburant de source externe. L'agence demandera aux vendeurs de produire des rapports qui précisent avec exactitude tous les achats effectués à l'aide des cartes de crédit.*

9.236 *En réponse à une question soulevée dans le rapport du vérificateur général concernant les cas où la quantité de carburant achetée dépasse la capacité du réservoir, notons qu'il existe des circonstances exceptionnelles dans lesquelles on s'attend à un tel rapport. Par exemple, un véhicule peut être muni de plusieurs réservoirs de carburant, un exploitant peut avoir besoin d'apporter sur le lieu de travail du carburant dans des contenants séparés, ou des accessoires automobiles ont pu être achetés sans être identifiés comme un produit distinct.* [Traduction.]

Conclusion

9.237 Il n'est pas satisfait au critère. L'agence ne surveille pas la consommation de carburant, alors que la directive du gouvernement

l'exige clairement. Bien que des rapports d'anomalies soient produits, souvent, les rapports ne sont pas examinés et il n'est pas donné suite aux anomalies repérées.

Chapitre 10
Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contenu

Contexte 235
Étendue 235
Recommandations de 1998 237
Recommandations de 1999 241
Recommandations de 2000 247

Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contexte

10.1 Nous avons comme politique de suivre l'état de nos recommandations durant une période de quatre ans après leur parution dans notre rapport.

10.2 Pour donner aux ministères et aux organismes le temps de prendre des mesures, nous ne préparons pas de suivi après la première année. Après les deuxième, troisième et quatrième années, nous rédigeons un rapport d'étape qui montre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations. Lorsque les recommandations sont acceptées et mises en œuvre, nous n'en faisons rapport qu'une fois.

10.3 Cette démarche correspond à l'un des indicateurs du rendement de notre bureau, qui se lit comme suit :

> *Nous mesurerons le degré auquel les recommandations qui figurent dans notre rapport annuel sont acceptées et mises en œuvre. Un suivi de chaque recommandation sera assuré durant une période de quatre ans.*

10.4 Pour la préparation de l'information contenue dans le présent chapitre, nous demandons des mises à jour par écrit aux différents ministères et organismes. Nous assurons le suivi de ces mises à jour par des rencontres avec les responsables concernés de chaque ministère ou organisme pour passer en revue les mesures décrites dans les mises à jour.

Étendue

10.5 Le présent chapitre contient des mises à jour sur nos recommandations de 1998 et de 1999 et, pour la première fois, une mise à jour sur nos recommandations de 2000. Au cours d'années antérieures, nous avions conclu qu'un certain nombre de recommandations des années 1998 et 1999 avaient été acceptées et mises en œuvre. Le détail de ces recommandations n'est pas repris dans le présent rapport.

10.6 Trois genres de recommandations ne figurent pas dans ce chapitre de mise à jour : les recommandations acceptées et mises en œuvre l'année où elles sont formulées, les recommandations qui n'exigent aucune mesure directe de la part du ministère ou de l'organisme, et les recommandations qui pourraient perdre leur pertinence en raison de changements au gouvernement ou dans les programmes du gouvernement.

10.7 La raison pour laquelle certaines recommandations ne nécessitent aucun suivi est qu'elles visent une situation, une période ou un événement particulier. Même si les recommandations ont une valeur dans la prise de décisions ou de mesures ultérieures, il est trop tard pour remédier la situation particulière dont il est question dans la vérification. Bien que ce genre de recommandations ne fasse pas l'objet d'un suivi ici, il devrait être clair qu'elles peuvent avoir des répercussions générales sur les processus du gouvernement et mener à de futures améliorations.

10.8 Le présent chapitre renvoie aux recommandations originales formulées par notre bureau et en fournit une mise à jour. Dans certains cas, nous ne renvoyons pas aux recommandations de façon détaillée. Il peut donc être nécessaire, pour bien comprendre les questions qui ont donné lieu aux recommandations originales, de relire le rapport du vérificateur général dans lequel nous discutons de la vérification et de nos constatations.

Résumé des recommandations traitées dans le chaptire

Ministère ou organisme	Secteur de vérification	1998	1999	2000
Entreprises Nouveau-Brunswick	Aide financière aux entreprises et présentation de l'information sur le rendement	x		
Santé et Mieux-être	Excellence en éducation	x		
Santé et Mieux-être	Gouverne des corporations hospitalières	x		
Services familiaux et communautaires	Système NB Cas	x		
Finances	Taxe à la consommation		x	
Environnement et Gouvernements locaux	Intendance des pneus		x	
Différents ministères	Administration des contrats		x	
Différents ministères	Location à bail de matériel		x	
Société des alcools du Nouveau-Brunswick	Gouverne		x	
Santé et Mieux-être	Salubrité des aliments		x	
Agriculture, Pêches et Aquaculture	Examen des mesures législatives			x
Environnement et Gouvernements locaux, et Santé et Mieux-être	Qualité de l'eau des puits domestiques			x
Ressources naturelles et Énergie	Terres à bois privées			x
Approvisionnement et Services	Fonds pour l'aménagement des terres			x
Transports	Services de génie-conseil et matériaux routiers			x
Bureau du contrôleur	Système provincial de comptabilité financière			x

10.9 Les responsabilités affectées aux ministères et aux organismes peuvent changer, de même que les noms de ces ministères et organismes. Pour les besoins du chapitre, nous renvoyons au ministère ou à l'organisme qui est actuellement chargé du domaine ayant fait l'objet de la vérification.

Le tableau qui suit fournit le nombre total de recommandations formulées chaque année. Il montre également le nombre de recommandations mises en œuvre en totalité ou en partie.

Année de vérification	Recommandations			
	Total	Mises en œuvre	Partiellement mises en œuvre	Pourcentage
1998	38	21	5	68
1999 *	101	42	18	59
2000	93	24	33	61
Total	232	87	56	61

* Six recommandations adressées à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick figurent comme des recommandations mises en œuvre. Cependant, nous n'avons pas encore effectué de travail de suivi au sujet de ces recommandations.

Recommandations de 1998

10.10 C'est la dernière année pour laquelle nous faisons une mise à jour sur les recommandations du rapport de 1998 auxquelles il n'a pas été donné suite. C'est la troisième année de suite pour laquelle une mise à jour est présentée. Cette année, nous ferons surtout rapport sur les recommandations de 1998 qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

Ministère des Entreprises Nouveau-Brunswick

Aide financière aux entreprises et rapport sur le rendement

10.11 Dans notre rapport de 1998, nous formulions 22 recommandations à la suite de notre vérification de la section des Services financiers du ministère. Cette section fournit de l'aide financière aux entreprises. Nous avions également formulé 7 recommandations visant à aider le ministère à améliorer l'efficacité de son rapport sur le rendement.

10.12 Nos mises à jour de 2000 et de 2001 montraient que la mise en œuvre des recommandations par le ministère était limitée. Cependant, au cours du dernier exercice, des progrès ont été accomplis à l'égard d'un certain nombre. Au total, huit des recommandations sont maintenant adoptées. Par ailleurs, huit recommandations devraient être mises en œuvre à l'automne, tandis que quatre autres devraient être partiellement mises en œuvre à l'automne. Le ministère a exprimé son accord à l'égard des neuf recommandations qui ne sont pas mises en œuvre.

Aide financière aux entreprises

10.13 Le ministère nous a fourni une version préliminaire de son nouveau manuel des directives et des procédures. Le ministère prévoit rencontrer son personnel cet automne (2002) avant de publier le manuel en vue de son utilisation générale. Un certain nombre de nos recommandations ont été prises en compte dans les changements

apportés au manuel. Grâce à la publication du manuel, le ministère aura mis en œuvre huit autres recommandations et mis partiellement en œuvre quatre recommandations. Cette évaluation est fondée sur notre examen du manuel préliminaire.

10.14 Quatre recommandations n'ont eu aucune suite.

10.15 L'un des coordonnateurs des Services financiers devrait examiner tous les dossiers de clients pour s'assurer que toutes les étapes de la procédure ont été suivies avant d'envoyer la proposition à la CDINB.

10.16 Il devrait être envisagé de hausser le seuil, qui est actuellement de 100 000 $, pour les demandes d'aide devant être soumises au Conseil de gestion aux fins d'approbation.

10.17 Des directives devraient être ajoutées au manuel des directives et des procédures du ministère pour traiter des mesures à prendre dans les cas où les activités de surveillance ont permis de déceler des problèmes. L'application de telles directives serait plus efficace si un régime de surveillance systématique était en place, puisqu'il permettrait une détection précoce des problèmes.

10.18 Des directives devraient être consignées dans le manuel des directives et des procédures du ministère pour expliquer les mesures à prendre dans les cas où le client n'a pas rempli les conditions de son entente.

Présentation de l'information sur le rendement

10.19 Les sept recommandations concernant la présentation de l'information sur le rendement ont été adressées au ministère du Développement économique, du Tourisme et de la Culture, un ministère qui n'existe plus. Cependant, malgré les changements qui ont eu lieu dans l'organisation du gouvernement, nous avons continué à insister sur l'importance de présenter l'information sur le rendement et suivi les progrès du nouveau ministère dans la mise en œuvre de nos recommandations.

10.20 Avant le rapport de cette année, nous pouvions uniquement signaler que nos recommandations étaient acceptées. Au cours de l'année écoulée, le ministère a répondu de manière plus substantielle aux recommandations. Le ministère a maintenant mis en œuvre deux des recommandations.

10.21 Les cinq recommandations qui suivent n'ont pas encore été mises en œuvre. Le ministère a dit qu'il prévoit prendre des mesures à l'égard de chacune.

10.22 Le ministère devrait élaborer des définitions plus précises pour les indicateurs du rendement actuels qui ont trait à la création d'emplois et à la production de richesses.

10.23 Le ministère devrait élaborer des indicateurs du rendement à l'encontre desquels faire rapport sur tous les objectifs stratégiques, ce qui permettrait d'évaluer la mesure dans laquelle le ministère atteint ses objectifs stratégiques et, par le fait même, sa mission.

10.24 Le ministère devrait communiquer des objectifs annuels pour tous les indicateurs du rendement consignés dans le rapport annuel du ministère. Communiquer les résultats réels par rapport aux objectifs annuels devrait permettre l'évaluation annuelle du degré de réussite du ministère dans la réalisation des objectifs stratégiques. Ces objectifs annuels pourraient faire partie d'objectifs à plus long terme établis dans le supplément des indicateurs du rendement du budget principal pour certains indicateurs du rendement.

10.25 Le ministère devrait se conformer à tous les aspects de la politique gouvernementale sur les rapports annuels dans ses futurs rapports annuels. En particulier, il y aurait lieu d'ajouter les points suivants dans le rapport annuel.

- **Une discussion sur la pertinence continue des programmes clés du ministère.**
- **Une discussion du niveau d'accueil des programmes clés du ministère par les groupes cibles.**
- **La communication d'informations financières importantes sur les résultats réels par rapport au budget.**
- **Une explication de tout écart important par rapport au budget.**

10.26 De plus, une fois les objectifs stratégiques du ministère définis, il serait utile que les indicateurs du rendement et les textes décrivant les réalisations soient présentés dans le rapport annuel par objectif stratégique. Il serait alors beaucoup plus facile pour les lecteurs d'évaluer la mesure dans laquelle le ministère atteint ses objectifs stratégiques.

10.27 Encore une fois, il s'agit de la dernière mise à jour au sujet de ces recommandations adressées à Entreprises Nouveau-Brunswick. Nous ne publierons aucune autre information sur les mesures que le ministère prendra pour donner suite aux recommandations.

Ministère de la Santé et du Mieux-être

L'excellence en éducation

10.28 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé une recommandation à la suite de notre vérification de la réponse du gouvernement aux recommandations de la Commission sur l'excellence en éducation.

10.29 Le programme Excellence en éducation a été annoncé en septembre 1992, assorti d'un budget de 61,7 millions de dollars réparti sur quatre ans. La majeure partie du budget a été affectée au ministère de l'Éducation (39,2 millions) et au ministère de la Santé et des Services communautaires (16,1 millions). Le ministère de la Santé et des Services communautaires est, depuis, devenu le ministère de la Santé et du Mieux-être.

10.30 Le ministère de la Santé et du Mieux-être a mis au point une approche assez élaborée pour évaluer les Initiatives à la petite enfance, qui accapare la majeure partie des fonds. L'approche nous avait impressionnés par sa rigueur, et nous avions recommandé que les résultats de l'évaluation soient déposés à l'Assemblée législative. Nous avions formulé cette recommandation parce que nous estimons important que le gouvernement réalise des examens postérieurs à la mise en œuvre pour déterminer si les résultats escomptés ont été atteints.

10.31 Malheureusement, la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Ministère de la Santé et du Mieux-être

Gouverne des corporations hospitalières

10.32 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé six recommandations à l'intention du ministère au sujet de ses responsabilités dans le domaine de la gouverne et de la reddition de comptes des corporations hospitalières. L'année dernière, nous signalions l'adoption de trois des recommandations. Cette année, nous pouvons signaler qu'une autre recommandation a été mise en œuvre.

10.33 L'une des recommandations restantes voulait que le ministère affecte aux corporations hospitalières, maintenant les régies régionales de la santé, un budget à long terme pour favoriser la planification stratégique et opérationnelle. De plus, les régies devraient avoir la possibilité de contribuer à ce processus budgétaire annuel à long terme. Bien que le ministère ait pris quelques mesures à cet égard, la recommandation n'est pas pleinement mise en œuvre. Les régies seront tenues de dresser des plans régionaux de la santé et d'affaires de trois ans. Toutefois, la loi exige que le ministre de la Santé et du Mieux-être approuve les plans financiers sur une base annuelle et non pour la période de trois ans.

10.34 La dernière recommandation voulait que le ministre/ministère exige des régies qu'elles élaborent des indicateurs du rendement pour leurs objectifs stratégiques et fixent des cibles annuelles pour chaque indicateur du rendement défini. Le ministre devrait approuver ces indicateurs du rendement et ces cibles. Le ministre/ministère devrait aussi envisager d'établir des indicateurs du rendement uniformes pour toutes les régies dans les secteurs appropriés. Ces indicateurs pourraient servir à établir des comparaisons.

10.35 Bien que la loi sur les régies régionales reconnaisse que le ministre peut établir des cibles de rendement, le ministère n'a prévu aucune mesure dans ce sens, et il n'a pas l'intention de créer des indicateurs uniformes pour toutes les régies.

Ministère des Services familiaux et communautaires

Système NB Cas

10.36 L'une de deux recommandations découlant d'une vérification effectuée sur la mise en œuvre du système automatisé NB Cas au ministère n'a toujours pas été mise en œuvre.

10.37 Nous avions recommandé que le ministère prépare une analyse du coût intégral d'autres méthodes d'exploitation et de maintenance du système NB Cas. Nous avions suggéré de préparer cette analyse avant l'expiration de l'entente avec Andersen Consulting.

10.38 Le ministère a choisi de prolonger de deux ans le contrat de maintenance. Une analyse du coût intégral n'a pas été faite au moment de cette prolongation du contrat. Le ministère a précisé que, à l'expiration de la prolongation de deux ans en 2002, il aura recours à une demande de propositions pour choisir le fournisseur du service.

Recommandations de 1999

10.39 C'est notre deuxième mise à jour sur les recommandations que nous avons formulées dans notre rapport de 1999. Une première mise à jour détaillée figure dans notre rapport de 2001.

Ministère des Finances

Taxe à la consommation

10.40 Étant donné le remplacement de la taxe à la consommation par la taxe de vente harmonisée, nous avons voulu nous assurer que les activités d'établissement de la cotisation et de perception de la taxe n'avaient pas été réduites avant que la question des taxes dont la cotisation n'était pas établie et des taxes non perçues soit correctement réglée. Nous avions examiné l'économie et l'efficience des efforts intensifiés visant à déterminer la cotisation de la taxe de vente provinciale non établie et à percevoir la taxe de vente impayée. Nous avions aussi vérifié si le ministère avait établi et communiqué des mesures du rendement satisfaisantes pour ces questions. Neuf recommandations ont découlé de ce travail.

10.41 Nous signalions l'année dernière que quatre des recommandations avaient été adoptées. Nous sommes en mesure de signaler qu'une autre recommandation a été adoptée, maintenant que le ministère a pris des mesures concernant la radiation des créances irrécouvrables.

10.42 Les comptes irrécouvrables devraient être radiés plus rapidement afin d'améliorer la reddition de comptes et les rapports financiers.

10.43 Le ministère est d'accord avec la recommandation. Au cours de l'année écoulée, le ministère a envoyé plus de 1 000 comptes au Conseil de gestion en vue de leur radiation ou de leur remise.

10.44 Dans le cas de trois recommandations, soit il est trop tard pour y donner suite, soit le ministère n'est pas d'accord avec les mesures recommandées. Elles ont fait l'objet d'un rapport l'année dernière. La période d'applicabilité de la neuvième recommandation, qui suit, a aussi expiré, mais le ministère a encore une fois réagi favorablement à l'orientation de la recommandation.

10.45 Des objectifs officiels visant l'activité de perception devraient être établis. Des objectifs mesurables tels que le coût par dollar perçu et le pourcentage perçu dans le cadre du programme de perception devraient ensuite être établis, surveillés et communiqués. Les résultats devraient servir à optimiser les ressources consacrées à la tâche. Les objectifs devraient servir à dresser des plans de travail pour les percepteurs. Le rendement des percepteurs devrait être évalué régulièrement en rapport avec ces plans de travail.

10.46 Comme le nombre de comptes de taxe à la consommation qui restent est limité, d'autres mesures par le ministère visant à officialiser les modalités de perception de ces comptes ne sont pas attendues pour l'instant. Le ministère a dit qu'il est d'accord avec la recommandation et qu'elle s'applique à la perception des impôts fonciers, dont les percepteurs s'occupent actuellement. Des objectifs précis sont en voie d'établissement à l'intention des percepteurs des impôts fonciers. Nous avons été heureux de l'apprendre.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

Programme d'intendance des pneus

11.47 Les risques pour l'environnement de l'entreposage et de l'élimination des pneus d'automobile sont bien connus. Nous avions examiné des aspects de la planification et de la mise en œuvre du programme d'intendance des pneus au Nouveau-Brunswick. Nous avions aussi examiné le fonctionnement du programme jusqu'au 31 mars 1999. Au total, 11 recommandations ont été adressées au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux à la conclusion de la vérification.

10.48 Dans le rapport de l'année dernière, nous signalions que toutes les recommandations sauf trois avaient été mises en œuvre. Une mise à jour sur les trois dernières recommandations a été préparée.

10.49 Nous avions recommandé que la Commission d'intendance des pneus entreprenne une étude visant à analyser les questions entourant le passif à la hausse au titre des frais de traitement courus.

10.50 Les frais de traitement courus sont payés lorsque des produits contenant des matières recyclées sont vendus. Le passif augmente à

mesure que les stocks de matières recyclées s'accumulent. Un programme de recyclage efficace verrait le solde demeurer constant. Au cours de notre vérification de 1999, nous avions constaté que le passif augmentait rapidement.

10.51 Cette année, nous notons que le passif signalé dans les états financiers vérifiés de la Commission d'intendance des pneus baisse de façon constante depuis quelques années. Le ministère prévoit que les stocks de pneus transformés sera complètement dispersé durant l'année.

10.52 Cependant, notre vérification avait soulevé d'autres questions. Ainsi, nous avions souligné que le montant du passif ne concordait pas avec les niveaux des stocks. Nous avions aussi demandé pourquoi le passif inscrit aux états financiers continuait d'augmenter, alors que le nombre de pneus demeurait relativement constant. De plus, la commission s'occupait activement des exigences relatives à la TVH, ce qui pourrait se refléter dans les frais actuels. Aucune étude n'a été menée pour régler ces questions.

10.53 Nous avions recommandé que le ministère et le prévôt des incendies élaborent un plan complet qui attribue la responsabilité des inspections des installations de la Tire Recycling Atlantic Canada Corporation (TRACC) en rapport avec les différentes exigences législatives et contractuelles.

10.54 Le ministère a dit qu'il continuera à inspecter l'usine de la TRACC, tel qu'exigé, pour assurer la conformité à l'agrément d'exploitation. Il a aussi dit que le Bureau du prévôt des incendies continuera d'offrir un soutien technique. Toutefois, aucun plan complet n'a encore été établi. Comme aucun engagement officiel n'a été pris relativement aux inspections, nous concluons que la recommandation n'est pas pleinement mise en œuvre.

10.55 Nous avions recommandé que le ministère et le prévôt des incendies collaborent en vue de coordonner le calendrier, la communication des résultats et les mesures correctrices ayant trait à toutes les inspections de la TRACC, au besoin.

10.56 Il semble y avoir eu des communications entre les deux parties relativement à l'inspection menée en mai 2001. Cependant, nous n'avons rien trouvé qui prouve l'organisation d'un plan établi et coordonné concernant l'établissement d'un calendrier, la communication des résultats et la prise de mesures correctrices au sujet des inspections.

Administration des contrats

11.57 À la lumière de notre travail et de nos constatations qui figurent dans nos rapports annuels de 1997 et de 1998, il est facile de constater que les contrats entre le gouvernement provincial et ses fournisseurs sont très importants. De plus en plus de services sont fournis par le secteur privé, et de nombreux contrats sont prolongés sur une période de

plusieurs exercices. L'objectif de la vérification était de déterminer quels étaient les systèmes en place pour assurer une administration des contrats conforme aux modalités négociées. Nous avons examiné huit ministères pour nous faire une idée de la situation.

10.58 L'observation générale qui suit demeure pertinente.

10.59 Un registre des contrats devrait être tenu dans chaque centre de responsabilité ou à l'échelle du ministère. Le registre comprendrait de l'information sur les principaux engagements financiers et non financiers et serait organisé de manière à permettre un examen et un suivi efficaces.

10.60 Tel que mentionné l'année dernière, le suivi limité que nous avons effectué a révélé que les pratiques varient d'un ministère à l'autre, mais que des registres sont parfois utilisés. Il n'est toujours pas exigé de tous les ministères qu'ils tiennent un registre. L'année prochaine sera la dernière année durant laquelle nous exercerons un suivi, et nous avons l'intention d'effectuer une analyse plus détaillée en préparation de la mise à jour.

10.61 Au moment de notre vérification, nous avions établi deux autres objectifs. Nous avions déterminé la mesure dans laquelle le rendement des contrats était surveillé et communiqué, et la mesure dans laquelle l'attribution des contrats permettait d'obtenir les résultats convenus. Toutes les recommandations adressées au ministère de l'Approvisionnement et des Services ont été mises en œuvre. Certaines des recommandations adressées au ministère des Services familiaux et communautaires n'ont toujours pas eu de suites.

Contrats du ministère des Services familiaux et communautaires

10.62 Nous avions formulé neuf recommandations à l'intention du ministère. Nous signalions l'année dernière que cinq des recommandations avaient été mises en œuvre, tandis que trois l'étaient en partie. Le ministère est d'accord avec la dernière recommandation, mais, comme nous l'indiquions l'année dernière, il n'était pas en mesure de s'y conformer pleinement. Cette année, la situation est demeurée la même.

10.63 Le ministère a dit cette année que la date de mise en œuvre cible du 31 mars 2003 a été fixée pour les trois recommandations qui suivent, qui sont partiellement mises en œuvre.

10.64 Lorsqu'un contrat est en vigueur pour l'achat de services, le ministère devrait obtenir des informations fiables et complètes qui peuvent servir à évaluer le rendement du titulaire de contrat.

10.65 Le ministère devrait s'assurer que l'information obtenue des titulaires de contrat pour évaluer le rendement est fiable.

10.66 Le ministère a besoin d'adopter une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les services dispensés par les fournisseurs répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats, ce qu'il ferait notamment en informant régulièrement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard de leurs services.

Location à bail de matériel

10.67 La location à bail, malgré son attrait d'un point de vue budgétaire, est souvent moins économique que l'achat direct. C'est particulièrement le cas pour le gouvernement provincial, car la plupart des sociétés de crédit-bail ne peuvent concurrencer les bas taux de financement de la Province. Nous avons effectué une vérification pour voir si les décisions de louer à bail étaient prises en tenant compte du principe d'économie et si les contrats de location étaient correctement inscrits dans les livres de la province.

10.68 Quatre ministères ont reçu des recommandations, mais le ministère de l'Éducation a été le principal sujet de notre vérification. Neuf recommandations ont été adressées au ministère et, de façon générale, elles n'ont pas suscité de désaccord. Comme nous le signalions l'année dernière, le ministère a accepté un total de six recommandations; cependant, on nous a dit qu'aucune location n'avait eu lieu depuis la formulation des recommandations. Nous signalions également qu'il était trop tard pour donner suite à l'une des recommandations et qu'aucune mesure n'était prévue en réponse à une autre.

10.69 Durant l'année écoulée, le ministère a donné suite à une recommandation.

10.70 Nous avions recommandé que le ministère élabore un plan visant les questions liées aux programmes éducatifs et au remplacement des outils technologiques qui découlent de l'échéance des contrats de location durant l'année scolaire.

10.71 Le ministère prévoit acheter tous les contrats de location d'ordinateur à leur expiration. La location d'ordinateurs n'est pas envisagée pour l'avenir.

Société des alcools du Nouveau-Brunswick

Gouverne

10.72 Nous estimons que la promotion de la reddition de comptes est le volet le plus important de notre travail. Nous estimons aussi que l'établissement de processus redditionnels appropriés pour les organismes de la Couronne ne peut se faire sans la mise en place et l'application de structures et de processus de gouverne efficaces. Nous avons mené un examen en profondeur des structures de gouverne et de reddition de comptes qui sont en vigueur à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick et formulé 19 recommandations à la conclusion de notre vérification.

10.73 La société était d'accord avec seulement six des recommandations, mais elle s'était engagée à prendre les mesures nécessaires à leur égard. Des arrangements ont été pris avec la société pour nous permettre d'assurer notre suivi habituel au sujet des recommandations au cours de l'année écoulée. Or, en raison de circonstances imprévues, nous n'avons pas été en mesure de rencontrer le personnel qu'il fallait pour pouvoir faire le travail de suivi. Bien que la situation nous empêche de présenter des résultats dans le rapport de 2002, nous avons l'intention de présenter nos constatations dans le rapport annuel de l'année prochaine.

Ministère de la Santé et du Mieux-être

Salubrité des aliments

10.74 Sur notre thème de la sécurité, nous avions effectué une vérification des mécanismes et des méthodes de travail en place pour voir si les établissements de services alimentaires de la province se conformaient aux normes relatives à la salubrité des aliments. Nous avions adressé au ministère un total de 36 recommandations.

10.75 Bien que, de façon générale, le ministère ait réagi favorablement aux recommandations, seulement quatre recommandations ont été mises en œuvre jusqu'à présent, dont deux au cours de la dernière année.

10.76 Il reste 32 recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre. Parmi celles-ci, 25 ont trait à trois mesures prévues par le ministère : l'achèvement des modifications législatives; l'achèvement des directives et lignes directrices sur les programmes alimentaires; l'élaboration d'un programme d'assurance de la qualité.

10.77 Le ministère avait dit l'année dernière que la modification des mesures législatives devait être achevée à l'automne 2001 et que les directives et lignes directrices sur les programmes alimentaires devaient être mises en œuvre en 2002. Le ministère a confirmé cette année qu'il attend les modifications législatives à l'automne 2002 et la mise en œuvre des directives et lignes directrices sur les programmes alimentaires d'ici janvier 2003. Le travail sur l'assurance de la qualité sera achevé après l'approbation des directives et lignes directrices sur les programmes alimentaires.

10.78 Voici les deux recommandations mises en œuvre durant l'année.

10.79 Le ministère devrait étudier les avantages potentiels d'offrir aux inspecteurs l'accès à une formation spécialisée hors province.

10.80 Nous avons examiné de la documentation montrant que les inspecteurs ont assisté à une formation hors province au cours de l'année écoulée.

10.81 Les plaintes reçues du public devraient être consignées dès leur réception. Chacune devrait faire l'objet d'une enquête dans un délai raisonnable, avec consignation des résultats. On devrait

informer l'auteur de la plainte des constatations de l'enquête et des mesures prises par le ministère dans un délai raisonnable.

10.82 Le ministère a mis en œuvre un mécanisme de suivi des plaintes.

Recommandations de 2000

10.83 C'est le premier suivi que nous faisons des recommandations de 2000.

Ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture

10.84 Les législateurs ont la responsabilité de voir à ce que les mesures législatives qu'ils adoptent soient efficaces pour atteindre les objectifs escomptés. L'administration des mesures est confiée aux ministères, et il est raisonnable de s'attendre à ce que les ministères soient tenus responsables de l'administration efficiente et efficace des mesures législatives dont ils ont la responsabilité.

Examen des mesures législatives

10.85 Il nous est arrivé par le passé d'exprimer des préoccupations concernant le fait que les mesures législatives ne sont pas toujours observées. C'est la raison pour laquelle nous avons réalisé un projet nous permettant de déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés étaient instaurés pour :

- assurer le respect des mesures législatives;
- mesurer l'efficacité des mesures législatives et en faire rapport;
- faire en sorte que les ressources affectées à l'administration des mesures législatives sont gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.

10.86 Nous avions choisi un ministère en particulier, soit Agriculture, Pêches et Aquaculture, pour mener notre vérification, mais nous espérions que les résultats de la vérification et les recommandations puissent s'appliquer à tous les ministères.

10.87 Nous avions adressé 10 recommandations au ministère à l'issue de notre vérification. À ce stade-ci, aucune des recommandations n'a été pleinement mise en œuvre, bien que deux le sont partiellement. Pour trois des recommandations, le ministère nous a demandé d'aller plus loin qu'Agriculture, Pêches et Aquaculture pour un suivi aux recommandations, étant donné la vaste portée des questions en jeu. Le ministère est d'accord avec toutes les autres recommandations, et il a commencé à travailler à la résolution des questions soulevées.

10.88 Pour les trois recommandations qui suivent, le ministère a répondu que, comme nous avions proposé que les questions soient envisagées dans l'optique de toutes les mesures législatives et de tous les ministères, il serait approprié qu'elles soient présentées au gouvernement pour qu'il les étudie et prenne les mesures qui s'imposent.

10.89 Nous avons recommandé qu'un énoncé clair de l'objet soit compris dans toute nouvelle proposition de mesure législative. Nous

avons recommandé également qu'un énoncé de l'objet soit intégré aux mesures législatives en vigueur chaque fois qu'une mesure est modifiée.

10.90 Nous avons recommandé que le ministère remette à l'Assemblée législative des rapports écrits réguliers (aux trois ou quatre ans, par exemple) sur l'efficacité avec laquelle les mesures législatives dont il est responsable atteignent les objectifs visés.

10.91 Nous avons recommandé que le ministère élabore des indicateurs du rendement qui peuvent servir à évaluer les activités administratives du ministère à l'appui des mesures législatives.

10.92 L'une des recommandations qui n'a pas eu de suite a trait à la *Loi sur la protection de la couche arable* et au règlement afférent. La responsabilité de cette loi a été transférée au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Ce dernier signale qu'il aura besoin de l'aide d'Agriculture, Pêches et Aquaculture pour corriger les faiblesses relevées.

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et ministère de la Santé et du Mieux-être

Qualité de l'eau des puits domestiques

10.93 Notre bureau s'intéresse depuis un certain temps à la sécurité publique et à l'environnement. C'est dans une telle optique que nous avons décidé d'examiner la question de l'eau potable. La qualité de l'eau des puits domestiques nouvellement forés a fait l'objet de notre examen. Le gouvernement provincial a établi en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'eau* des règlements et des normes de sécurité qui ont trait à ces puits. Nous avons concentré notre travail sur deux règlements, soit le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*.

10.94 À l'issue de notre vérification, nous avons adressé 29 recommandations au ministère de la Santé et du Mieux-être et au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. De façon générale, les ministères ont bien progressé dans la mise en œuvre des recommandations. L'état actuel des recommandations montre que 16 d'entre elles ont été adoptées et que 8 le sont partiellement. Les ministères sont d'accord avec les 5 autres recommandations, mais leur mise en œuvre n'a pour ainsi dire pas avancé.

10.95 Nos recommandations aux ministères se répartissaient en six catégories. La présente mise à jour sur l'état des recommandations suit la même division. Le nombre de recommandations formulées dans chaque catégorie est fournie ci-dessous.

Communication des exigences réglementaires en matière d'eau potable (7)
Surveillance et rapport de la conformité aux règlements (10)
Exécution des règlements (6)
Révision régulière des règlements (3)

Mesure et rapport de l'efficacité des programmes (2)
Indicateurs du rendement visant la protection des ressources en eau (1)

Communication des exigences réglementaires en matière d'eau potable

10.96 Au cours des deux dernières années, quatre des sept recommandations formulées au sujet de la communication des exigences réglementaires ont été adoptées. L'adoption de deux des recommandations a progressé, tandis qu'une seule recommandation n'a donné lieu à aucun progrès mesurable. Les recommandations suivantes ont été adoptées.

10.97 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux s'assure que le nouveau personnel reçoive une formation suffisante sur les responsabilités réglementaires.

10.98 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être intègre aux plans de travail et aux évaluations du rendement de tous les employés la connaissance des exigences réglementaires ayant trait au ministère.

10.99 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux fournisse régulièrement aux entrepreneurs de forage de puits et aux foreurs de puits de la documentation éducative sur leurs responsabilités en vertu des règlements.

10.100 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux élabore des méthodes améliorées pour renseigner les propriétaires de nouveaux puits domestiques au sujet des exigences réglementaires applicables. Il serait bon d'évaluer ces méthodes après une certaine période de mise en œuvre pour voir si elles sont plus efficaces que l'approche actuelle.

10.101 Les recommandations qui suivent ont été adoptées en partie.

10.102 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux intègre aux plans de travail et aux évaluations du rendement de tous les employés la connaissance des exigences réglementaires ayant trait au ministère.

10.103 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être révise la procédure en vigueur pour s'assurer que le personnel connaisse les responsabilités réglementaires ayant trait au ministère.

10.104 Une recommandation n'a pas encore eu de suites.

10.105 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux commence à exiger que les creuseurs de puits soient titulaires d'un permis et à les renseigner sur leurs obligations réglementaires.

Surveillance et rapport de la conformité aux règlements

10.106 Dix recommandations ont été formulées concernant la surveillance et le rapport de la conformité. Les six recommandations suivantes ont été adoptées.

10.107 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être examine les problèmes potentiels qui peuvent découler de l'apparente confusion dans les régions au sujet des responsabilités relatives à la chaîne de commandement et à la supervision. Des mesures correctrices devraient être prises en fonction des résultats d'un tel examen.

10.108 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être élabore une méthode pour informer les propriétaires des résultats d'analyse de leur eau de façon compréhensible et claire. Cette méthode devrait être compatible avec le règlement.

10.109 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être élabore des méthodes uniformisées pour communiquer avec les propriétaires de puits domestiques.

10.110 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux établisse un processus visant à surveiller la conformité du laboratoire en ce qui a trait à la communication des résultats d'analyse au ministère de la Santé et du Mieux-être, conformément au règlement.

10.111 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux dresse un calendrier pour la réalisation et la mise en œuvre du système d'information de gestion proposé pour les eaux souterraines.

10.112 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux mette en vigueur une procédure visant à assurer la surveillance régulière des entrepreneurs de forage de puits et de foreurs de puits et à en faire rapport.

10.113 Trois recommandations ont été adoptées en partie.

10.114 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être mette en œuvre une procédure pour surveiller la mesure dans laquelle la communication des résultats d'analyse respecte le *Règlement sur l'eau potable* et en faire rapport.

10.115 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être ajoute des descriptions claires et utiles de tous les paramètres et des risques qu'ils posent pour la santé à l'envoi des résultats d'analyse aux propriétaires.

10.116 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux élabore des méthodes de surveillance et de rapport relativement à la conformité aux aspects clés du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable* dont la mise en application a été confiée à la Section de la planification de l'environnement.

10.117 Aucun progrès marqué n'a été réalisé au sujet d'une recommandation.

10.118 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, de concert avec le ministère de la Santé et du Mieux-être, élabore un protocole administratif pour le *Règlement sur l'eau potable* afin de clairement délimiter les différentes responsabilités des ministères en matière de puits domestiques.

Exécution des règlements

10.119 Cinq des six recommandations concernant l'exécution des règlements ont été adoptées.

10.120 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux mette en place une procédure officielle que le personnel devra suivre pour les questions relatives à l'exécution du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable*.

10.121 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine ses méthodes en matière de documentation afin d'élaborer un moyen efficace de consigner de l'information clé sur la conformité et l'exécution.

10.122 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux révise la procédure en place pour le signalement des incidents de sorte que les incidents soient reliés au règlement applicable. Le manque de cohérence parmi les directions devrait être résolu.

10.123 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux élabore une définition d'« incident », que toutes les directions du ministère adopteront.

10.124 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux envisage

sérieusement d'adopter le concept d'émettre des « contraventions » pour différents cas de non-conformité au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable*. Nous avons recommandé que l'obtention des permis annuels d'entrepreneur ou de foreur soit assujettie au paiement de toutes les sommes dues.

10.125 Une recommandation a été partiellement mise en œuvre.

10.126 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux adopte, pour consigner les « incidents », un protocole cohérent que toutes les directions du ministère adopteront.

Autres domaines

10.127 Dans les autres domaines, nous avons formulé un total de six recommandations, dont une seule a été adoptée jusqu'à présent.

10.128 Nous avons recommandé que tant le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux que le ministère de la Santé et du Mieux-être revoient la procédure mise en place pour assurer une révision régulière des deux règlements.

10.129 Deux recommandations ont été adoptées en partie.

10.130 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine la procédure mise en place pour faire rapport des résultats des programmes relativement au *Règlement sur l'eau potable* et au *Règlement sur les puits d'eau* afin d'assurer leur exactitude et leur utilité pour les lecteurs. À cet égard, le ministère devrait établir des objectifs ou des cibles qui ont clairement trait aux objectifs des règlements.

10.131 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux établisse des mesures du rendement visant la série de programmes mis en œuvre dans le but de prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui s'approvisionnent à un puits domestique.

10.132 Aucun progrès marqué n'a été réalisé au sujet des trois dernières recommandations.

10.133 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine sa procédure actuelle de prélèvement des échantillons pour assurer l'intégrité des résultats des analyses.

10.134 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être revoie la procédure mise en place pour traiter les résultats d'analyse de l'eau des puits qui approvisionnent plus qu'un

logement unifamilial. À la suite des résultats d'un tel examen, des modifications aux règlements pourraient suivre selon la nécessité.

10.135 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être améliore la discussion dans son rapport annuel sur son travail relatif au *Règlement sur l'eau potable* en ce qui concerne les puits domestiques. L'information devrait porter sur la mesure dans laquelle les activités des programmes ont permis d'atteindre les résultats escomptés.

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

Terres à bois privées

10.136 Le Nouveau-Brunswick est la province la plus boisée du Canada, 85 % de son territoire étant recouvert de forêt. Environ la moitié de ces terres boisées appartiennent à la Couronne. La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* renvoie à trois catégories distinctes de terres autres que les terres de la Couronne, qui forment ce qu'on appelle des « terres à bois privées ». Ces trois catégories sont : les boisés privés (30 % des terres boisées), les tenures libres (18 % des terres boisées) et les terres privées formant un total de 5 000 hectares (ou plus) qui appartiennent à une personne.

10.137 Nous avons effectué une vérification afin de déterminer si des mécanismes et méthodes appropriées étaient en place pour encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées en tant que source principale (durable) d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province.

10.138 Nous avons adressé 17 recommandations au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie. Une de ces recommandations a maintenant été adoptée.

10.139 Nous avons recommandé que le gouvernement provincial prescrive par loi l'instauration, pour toutes les ventes de bois dans la province, d'un mécanisme de suivi qui permet de déterminer et de surveiller la source, la destination, l'essence et la quantité du bois expédié.

10.140 Le ministère a mis au point un mécanisme de suivi pour fournir de l'information au secteur des boisés privés et au ministère sur le volume et la destination du bois coupé sur les terres à bois privées. Le système a commencé à recueillir des données le 15 avril 2002. L'élaboration de ce système répond en partie aux quatre recommandations suivantes.

10.141 La mise au point d'une analyse de l'approvisionnement en bois sera également nécessaire avant que des mesures puissent être prises pour adopter les deux dernières recommandations.

10.142 Nous avons recommandé que le ministère élabore un programme de surveillance actif des exportations de bois en

provenance des terres à bois privées. Des mesures correctrices pertinentes devraient être prises pour encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois des installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick.

10.143 Nous avons recommandé que le ministère obtienne et produise des informations objectives et opportunes sur les chiffres relatifs à la récolte durable sur les boisés privés.

10.144 Nous avons recommandé que le ministère mette au point un moyen d'assurer l'exactitude des chiffres sur la coupe annuelle pour toutes les catégories de terres à bois privées.

10.145 Nous avons recommandé que le ministère surveille l'écart entre la coupe annuelle permise et la coupe réelle sur les terres à bois privées pour s'assurer que le bois y est récolté à un taux durable.

10.146 Le ministère a mis au point récemment un plan d'activité triennal. Le plan d'activité comprend des plans de travail pour le personnel. L'un des plans de travail prévoit la préparation d'un document de travail. Le ministère a expliqué que ce document de travail servira à répondre à quatre des recommandations.

10.147 Nous avons recommandé que le ministère revoie la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et toute autre mesure législative pertinente qui traite des terres à bois privées. Nous avons recommandé que l'examen comporte plusieurs volets clés, à savoir :

- **La clarification du mandat et de la responsabilité globale à l'égard des terres à bois privées, et la communication de ceux-ci de façon claire au personnel du ministère et aux représentants des trois groupes de terres à bois privées.**

- **La clarification des différentes définitions de la loi. Par exemple, nous avons recommandé que la loi soit modifiée pour qu'elle définisse plus clairement les termes « terres à bois privées » et chaque catégorie ou genre de terres comprises dans la définition. Nous avons aussi recommandé que la loi définisse plus clairement des termes tels qu'« approvisionnement proportionnel » et « partage historique du marché ». De plus, le ministère doit trouver une façon de concilier l'approvisionnement proportionnel avec le concept de « rendement continu » présenté au paragraphe 29(7.1) de la loi.**

- **Une définition plus claire de ce que signifie « encourager l'aménagement » pour l'heure actuelle et pour l'avenir. Par exemple, dans quelle mesure le gouvernement provincial devrait-**

il appuyer et définir des objectifs non reliés au bois et les efforts en vue de la certification de terres à bois privées?

- **Une décision sur l'intégration dans une seule loi de toutes les dispositions législatives concernant les terres à bois privées.**

- **Une décision sur le maintien des dispositions législatives concernant les terres à bois privées dans des mesures législatives visant les terres de la Couronne; cette intégration s'impose peut-être, du fait de l'important outil de motivation qu'est l'accès au bois de la Couronne et la nécessité d'adopter une approche globale des forêts de la province sur des questions comme les maladies et la protection contre les incendies.**

10.148 Nous avons recommandé que le ministère entreprenne une démarche de planification à long terme qui mène à l'établissement de buts et d'objectifs pertinents en rapport avec la réalisation du mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées.

10.149 Nous avons recommandé que le ministère examine la formule de financement des activités sylvicoles et qu'il établisse des lignes directrices qui fixent des limites acceptables pour les frais d'administration. La formule devrait faire en sorte que les offices de commercialisation optimisent la zone traitée grâce aux fonds fournis.

10.150 Nous avons recommandé que le ministère examine la formule de financement pour l'affectation de fonds de sylviculture aux offices de commercialisation pour faire en sorte que les terres privées de 5 000 hectares reçoivent l'attention nécessaire dans la répartition des fonds.

10.151 Aucune autre des recommandations n'a été adoptée, mais le ministère a fait des progrès en vue de leur mise en œuvre future.

10.152 Nous avons recommandé que le ministère, lors du processus du budget principal, reconnaisse officiellement les responsabilités que lui impose la loi en matière de surveillance des terres à bois privées en désignant un nouvel élément de programme, qui pourrait s'appeler « Utilisation du bois sur les terres à bois privées ».

10.153 Nous avons recommandé que le ministère établisse un but ou un objectif mesurable qui l'aiderait à déterminer le niveau de subvention nécessaire pour les activités sylvicoles menées sur les boisés privés. Le financement de toutes les sources devrait être pris en compte dans la détermination du niveau et de l'objectif de la subvention.

10.154 Nous avons recommandé que le ministère conclue un engagement contractuel avec les propriétaires fonciers qui

bénéficient de fonds pour des activités sylvicoles. Le ministère devrait percevoir un tel engagement comme un moyen d'encourager les terres à bois privées à être la source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

10.155 Nous avons recommandé que le ministère respecte les dispositions en matière de surveillance énoncées aux paragraphes 29(7.1) et 29(7.2) de la loi.

10.156 Nous avons recommandé que le ministère mette en vigueur les dispositions de surveillance prévues au paragraphe 40(1) et à l'article 45 de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

10.157 Nous avons recommandé que le ministère communique dans son rapport annuel ses buts et ses objectifs clés à l'égard des terres à bois privées.

10.158 Nous avons recommandé que le ministère effectue une évaluation de la Commission des produits forestiers pour déterminer si cette dernière a satisfait à l'objet et aux fonctions décrites dans la *Loi sur les produits forestiers*. Les résultats devraient être déposés à l'Assemblée législative.

10.159 Nous avons recommandé que, dans le cadre d'une démarche de planification visant à examiner ses buts et ses objectifs à l'égard des terres à bois privées, le ministère élabore des indicateurs du rendement appropriés pour ses programmes visant les terres à bois privées. Le ministère devrait ensuite revoir son rapport annuel pour déterminer quelle serait la meilleure façon de faire rapport sur ses programmes visant les terres à bois privées, conformément aux exigences de la directive gouvernementale sur les rapports annuels.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Fonds pour l'aménagement des terres

10.160 Le gouvernement provincial est propriétaire de plus de 7 000 biens-fonds qui occupent une surface d'environ 3 millions d'hectares. Le gouvernement est aussi propriétaire de 2,1 millions d'hectares de terres submergées. Étant donné l'étendue des biens-fonds dont le gouvernement provincial est propriétaire et qu'il utilise pour la prestation de ses programmes, et vu l'importance d'assurer une bonne intendance de ce bien de grande valeur, nous avons décidé d'étudier diverses questions relatives à la gestion des terres. Nous avons décidé de faire porter notre vérification sur le Fonds pour l'aménagement des terres en raison de son rôle central dans les avoirs fonciers du gouvernement provincial.

10.161 Onze recommandations ont découlé de notre vérification, y compris une recommandation qui été adressée au ministère des Finances. Trois recommandations sont maintenant adoptées. Trois autres sont adoptées en partie, tandis qu'une recommandation est acceptée mais aucune mesure d'importance n'a encore été prise pour y donner suite.

Dans quatre cas, le ministère n'est pas d'accord avec les recommandations.

10.162 Pour chacune des trois recommandations adoptées depuis deux ans, nous avions recommandé au ministère d'examiner la nécessité ou la faisabilité de prendre une mesure précise. Dans chaque cas, le ministère a étudié la mesure recommandée avant de décider qu'aucune mesure n'était justifiée.

10.163 Nous avons recommandé que le ministère envisage de mettre en œuvre d'autres directives qui visent la cession des biens qui sont détenus par le Fonds durant des périodes prolongées. En particulier, le ministère devrait réfléchir aux critères qui justifieraient la vente d'un bien à un prix inférieur à 80 % de sa valeur d'expertise.

10.164 Nous avons également recommandé que le ministère envisage de préciser dans une directive les situations où il est nécessaire d'obtenir une évaluation indépendante pour la vente ou l'acquisition d'un bien.

10.165 Nous avons recommandé que le ministère élargisse la portée de son analyse préliminaire pour examiner la faisabilité de regrouper tous les actifs immobiliers du gouvernement provincial dans le système d'inventaire des biens-fonds qu'il planifie.

10.166 Le ministère n'est pas d'accord avec les recommandations qui suivent, et il n'a pas l'intention de prendre de mesures à leur égard.

10.167 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services demande une modification à la *Loi sur les travaux publics* afin que soit plus clairement définie l'expression « désignées par le Ministre pour être aménagées sous le régime du Fonds ».

10.168 Nous avons recommandé que toute nouvelle mesure législative ou directive éventuelle continue à exiger que le rapport entre le prix de vente et la valeur estimative entre en jeu dans la détermination des biens à renvoyer au Conseil exécutif.

10.169 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services effectue une évaluation pour déterminer si le Fonds a atteint et continue d'atteindre ses buts et objectifs. L'évaluation devrait être déposée à l'Assemblée législative.

10.170 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services fournisse au Conseil de gestion un rapport d'étape sur les biens excédentaires qui ne seront pas cédés au cours des prochaines années. Le rapport doit préciser les

motifs pour lesquels les biens sont conservés et expliquer la stratégie entourant leur cession ultérieure.

10.171 Le ministère est d'accord avec les trois recommandations qui restent. Bien qu'elles n'aient pas été mises en œuvre, des progrès ont été réalisés dans l'adoption des deux recommandations suivantes.

10.172 Nous avons également recommandé que, une fois l'analyse préliminaire achevée, le ministère fixe un échéancier, une date cible et un budget pour la mise au point et l'entrée en vigueur du nouveau système d'inventaire.

10.173 Nous avons recommandé que le ministère des Transports et le ministère de l'Approvisionnement et des Services travaillent ensemble à l'élaboration de stratégies visant à déterminer plus promptement les biens excédentaires.

10.174 Aucune mesure d'importance n'a été prise au sujet de la recommandation suivante.

10.175 Nous avons recommandé que des renseignements suffisants sur les coûts d'entretien soient accumulés pour chaque bien afin d'appuyer la décision qui est prise, soit de conserver ou de vendre le bien.

10.176 L'une des recommandations était adressée au ministère des Finances et, selon l'information fournie, elle a été partiellement mise en œuvre.

10.177 Nous avons recommandé que la conformité à la directive AD-6204, *Cession de biens*, soit exigée. Ou bien, si elle n'est pas pertinente, la directive devrait faire l'objet des révisions nécessaires.

Ministère des Transports
Services de génie-conseil et matériaux routiers

10.178 Au cours de vérifications antérieures, nous avons examiné les systèmes d'inventaire et d'achat utilisés pour acheter des services de génie-conseil. Nous avions alors relevé des possibilités d'amélioration considérables et formulé des recommandations en conséquence. Bien que bon nombre des recommandations aient été acceptées, certaines ne l'ont pas été. Nous avons décidé d'examiner les activités actuelles d'achat et de tenue d'inventaire pour voir si le ministère s'était amélioré.

10.179 La vérification avait donné lieu à 20 recommandations. Nous avons rencontré récemment le personnel du ministère pour discuter de l'état des recommandations, deux ans après leur formulation initiale. En résumé, nous avons constaté que trois des recommandations ont été mises en œuvre, neuf le sont en partie, et les huit autres recommandations, bien qu'acceptées, n'ont donné lieu à aucune mesure importante.

10.180 Huit recommandations portaient sur l'achat de services de génie-conseil, et certaines mesures ont été prises à l'égard de chacune.

10.181 Les trois recommandations suivantes ont été mises en oeuvre.

10.182 Nous avons recommandé que le ministère poursuive son élaboration du système de mesure du rendement et qu'il utilise systématiquement les résultats de ce système pour décider des ingénieurs-conseils dont les services seront retenus.

10.183 Nous avons recommandé que le ministère s'assure de l'uniformité du système de mesure du rendement d'une direction à l'autre.

10.184 Nous avons recommandé que le ministère envisage d'utiliser un système informatisé pour consigner, enregistrer et comparer les titres de compétence, y compris le rendement antérieur, des ingénieurs-conseils.

10.185 Le ministère a mis à l'essai un processus de demande de propositions visant l'acquisition de services de génie-conseil. Il évalue actuellement les résultats de ce processus tout en menant un deuxième projet pilote. Cinq de nos recommandations ont trait à ce processus, et nous avons eu le plaisir de constater que le ministère examine les avantages des changements recommandés.

10.186 Douze recommandations portaient sur les matériaux routiers.

10.187 Quatre des recommandations avaient trait à l'emploi de « spécifications de produit fini » pour assurer la qualité de la construction routière. Ce processus assigne une plus grande responsabilité aux entrepreneurs en matière de qualité. En réponse à ces recommandations, le ministère a engagé un consultant pour l'aider à étudier la question. Le ministère évalue actuellement le rapport du consultant avant de décider s'il adoptera les changements recommandés.

10.188 Nous avons formulé quatre recommandations relatives à la gestion du système d'inventaire du ministère. Certaines mesures ont été prises en réponse aux recommandations, mais aucune n'a été adoptée.

10.189 Il n'y a eu aucun progrès marqué relativement aux quatre autres recommandations.

Bureau du contrôleur

Système provincial de comptabilité financière

10.190 Depuis quelques années, le Bureau du contrôleur est en train d'élaborer et d'instaurer un nouveau système de comptabilité financière. Le Bureau du contrôleur a personnalisé un logiciel appelé Oracle Financials en vue de son utilisation par le gouvernement provincial. Étant donné son importance et le fait que nous dépendons de ce système pour faire notre vérification de la province, nous avons décidé de

l'examiner. Notre examen a porté principalement sur la sécurité du système.

10.191 Nous avions formulé six recommandations à l'issue de notre examen du système. La recommandation suivante a été adoptée.

10.192 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur élabore et consigne par écrit une directive sur l'accès au système Oracle. Cette directive devrait décrire le processus à suivre pour accorder ou modifier l'accès des utilisateurs au système. Nous avons également recommandé que le Bureau du contrôleur informe les ministères du processus qu'ils doivent suivre pour demander l'accès au système.

10.193 À la suite des mesures prises par le Bureau du contrôleur, quatre des recommandations ont été partiellement mises en œuvre.

10.194 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur continue de s'assurer, avant d'approuver les responsabilités d'un utilisateur d'Oracle, qu'il n'y aucun conflit. Il y aurait lieu toutefois de modifier la méthode de vérification afin qu'il soit plus facile de cerner les incompatibilités potentielles. De plus, le Bureau du contrôleur doit s'assurer que les droits des quatre utilisateurs que nous avons repérés soient modifiés pour éliminer les incompatibilités.

10.195 Les droits de quatre utilisateurs ont été modifiés immédiatement, et certains changements ont été apportés au processus de vérification. Le Bureau du contrôleur estime que ces changements suffisent pour relever les conflits potentiels.

10.196 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur revoie la documentation de l'application Oracle pour s'assurer que toutes les caractéristiques uniques à son installation sont suffisamment documentées, ce qui est nécessaire en cas de roulement de personnel, y compris les fonctions uniques de l'administrateur de la base de données, de l'administrateur du système et de tout autre personnel clé.

10.197 Des mesures ont été entamées et se poursuivent en vue d'améliorer la documentation de l'application Oracle.

10.198 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur approuve par écrit en bonne et due forme les décisions relatives à la mise en œuvre du système. Cette approbation devrait être accompagnée d'une preuve écrite montrant que le système est doté des contrôles internes adéquats et que ces contrôles sont efficaces.

10.199 Au cours de notre vérification, aucune approbation officielle n'avait été donnée à l'appui de la décision de mettre le système en œuvre. Depuis janvier 2001, le Bureau du contrôleur tient un cahier de la documentation et de l'approbation des demandes de modifications et de nouvelles caractéristiques de l'application Oracle.

10.200 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur mette en œuvre certains aspects clés des méthodes d'élaboration de système et des pratiques de gestion de projet habituels. En particulier, nous aimerions voir un plan et un budget visant la poursuite du projet. Nous avons également recommandé que le Bureau du contrôleur suive les coûts du projet et qu'il compare ces coûts au budget. L'information sera utile pour gérer le travail futur.

10.201 Le Bureau du contrôleur a dit que certains aspects des habituelles méthodes d'élaboration de système et pratiques en matière de projet ont été mis en œuvre.

10.202 Le Bureau du contrôleur n'est pas d'accord avec la recommandation suivante.

10.203 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur revoie la nécessité d'avoir de multiples utilisateurs (plus de deux) qui ont des droits d'administrateur de système.

10.204 Le Bureau du contrôleur a toujours quatre personnes ayant des droits d'administrateur de système, car il estime que deux personnes ne suffisent pas dans son environnement.

Chapitre 11
Vérifications financières dans les ministères et les organismes de la Couronne

Contenu

Contexte 265
Étendue 266
Comptes débiteurs 267
Ministère de la Sécurité publique 279
Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur 281

Vérifications financières dans les ministères et les organismes de la Couronne

Contexte

11.1 L'Assemblée législative approuve le budget qui établit les plans financiers du gouvernement. Les fonctions confiées à notre bureau exigent que nous vérifiions les résultats réels de ces plans et que nous fassions rapport de nos constatations à l'Assemblée législative.

11.2 Notre travail de vérification englobe des opérations financières dans tous les ministères. Nous vérifions en outre les régimes de retraite et d'autres fonds en fiducie, y compris le Fonds de stabilisation financière.

11.3 Nous vérifions également les sociétés de la Couronne, les conseils, les commissions et autres organismes énumérés ci-dessous. D'ici la publication du présent rapport, nous aurons émis les états financiers vérifiés de tous les organismes mentionnés pour l'exercice à l'étude.

11.4 Organismes compris dans les comptes publics :

- Algonquin Golf Limited
- Algonquin Properties Limited
- Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick
- Commission des loteries du Nouveau-Brunswick
- Conseil consultatif sur la condition de la femme
- Conseil de la jeunesse du Nouveau-Brunswick
- Conseil de la recherche et de la productivité du Nouveau-Brunswick
- Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées
- Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick
- Fondation des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick
- Gestion provinciale Ltée
- NB Agriexport Inc.
- Société de développement régional
- Société de développement régional - organisme de service spécial

- Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick
- Société de Kings Landing
- Société de voirie du Nouveau-Brunswick

11.5 Autres organismes :

- Aide juridique du Nouveau-Brunswick
- Le Centre communautaire Sainte-Anne

Étendue

11.6 Pour nous former une opinion sur les états financiers de la province, nous effectuons un travail de vérification sur les principaux programmes et activités des ministères. Nous vérifions en outre les principaux postes de recettes et un échantillon de dépenses prélevées parmi tous les ministères. Enfin, nous vérifions les contrôles entourant les systèmes centralisés.

11.7 Nous adoptons une approche similaire en ce qui a trait à notre travail de vérification des régimes de retraite de la province. Nous cherchons ainsi à nous former une opinion sur les états financiers de chaque régime.

11.8 Étant donné que les objectifs de ce genre de travail de vérification sont restreints, il se peut qu'il ne permette pas de repérer les questions qui pourraient être mises au jour au cours d'examens plus exhaustifs ou particuliers. Cependant, il révèle souvent des insuffisances ou des domaines d'intérêt que nous pouvons choisir d'approfondir au cours de notre travail de vérification de plus large portée.

11.9 Nous avons l'habitude de faire rapport de nos constatations aux hauts fonctionnaires des ministères visés et de leur demander de réagir. Si certaines de ces constatations ne sont pas comprises dans le présent rapport, c'est que nous considérons qu'elles ne sont pas suffisamment importantes pour les porter à l'attention de l'Assemblée législative.

11.10 Notre travail dans les organismes de la Couronne sert habituellement à nous permettre de nous former une opinion sur leurs états financiers. Au cours de notre travail, il se peut que nous notions des erreurs dans les documents comptables ou des faiblesses dans les contrôles comptables. Nous portons ces questions à l'attention de l'organisme en formulant des recommandations d'amélioration.

11.11 Le présent chapitre de notre rapport résume les questions ayant trait aux ministères et aux organismes de la Couronne que nous considérons comme importantes pour les députés de l'Assemblée législative.

11.12 Notre examen des questions traitées dans le présent chapitre de notre rapport est conforme aux normes de vérification généralement

reconnues, y compris les contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances. Les questions dont il est fait rapport ne devraient pas servir à tirer des conclusions quant à la conformité ou à la non-conformité des questions dont il n'est pas fait rapport.

Comptes débiteurs

Contexte

11.13 La plupart des gouvernements insistent plus sur le contrôle des dépenses que sur la perception des recettes. À quelques exceptions près, les ministères provinciaux n'ont pas le pouvoir de dépenser les recettes qu'ils perçoivent. Il s'ensuit que, souvent, les ministères ne sont pas motivés financièrement à consacrer du temps et des efforts au domaine des comptes débiteurs en vue de maximiser les activités de recouvrement.

11.14 Un examen par notre bureau du processus de recouvrement des comptes débiteurs nous a assurés dans une certaine mesure de la validité et de la capacité de recouvrement des comptes débiteurs dans les états financiers de la province.

11.15 Ce sont les raisons pour lesquelles nous avons examiné la gestion des comptes débiteurs dans trois ministères. Nous avons examiné les directives administratives du gouvernement provincial et estimons qu'elles forment un cadre efficace dont les ministères peuvent se servir pour établir leurs directives en matière de recouvrement.

11.16 Notre vérification visait à déterminer si le processus de recouvrement global des ministères est conforme à la directive gouvernementale.

11.17 Nous nous attendions à ce que les ministères aient des systèmes documentés de recouvrement des comptes débiteurs et que ces systèmes soient conformes aux directives du manuel d'administration. Cela signifierait au minimum que : les procédures de recouvrement sont uniformisées (documentées pour chaque genre de compte débiteur); une analyse chronologique des comptes en souffrance est effectuée régulièrement et les comptes en défaut font l'objet de mesures; un mécanisme existe pour évaluer le rendement de la fonction de recouvrement; de l'information est connue sur les coûts de recouvrement.

Entreprises Nouveau-Brunswick

11.18 Le total des comptes débiteurs au ministère au 31 mars 2002 excédait 277 millions de dollars. La majorité des comptes débiteurs du ministère est constituée de prêts non remboursés consentis dans les secteurs du développement économique, des pêches et de l'agriculture.

La surveillance et le recouvrement des comptes débiteurs ont besoin d'améliorations

11.19 Le recouvrement des comptes débiteurs n'a pas reçu beaucoup d'attention au ministère, et les comptes débiteurs ne sont pas toujours recouvrés en temps opportun. Des procédures de suivi adéquates sont nécessaires pour assurer un recouvrement plus rapide. La directive

gouvernementale exige que toute modification dans les modalités de paiement soit faite et approuvée par écrit avant la date d'échéance.

11.20 La directive gouvernementale exige aussi des procédures de suivi adéquates pour veiller à ce que les remboursements soient effectués à temps. Nous avons noté un cas où une entreprise avait des intérêts échus sur trois prêts s'élevant à 2 798 623 $. Un des prêts devait faire l'objet de remboursements mensuels de 75 000 $, mais l'entreprise n'avait fait aucun paiement sur ce compte depuis plus de 16 mois. L'entreprise semblait viable et faire des profits. Lorsqu'un agent a communiqué avec elle, l'entreprise a versé 2 859 084 $.

11.21 Un certain nombre de dossiers ne contenait aucune information récente. Dans un cas, une entreprise avait fourni les états financiers de 1997 en 1999, puis rien par la suite.

11.22 Plus de 85 % des comptes débiteurs avaient plus de 90 jours, y compris plusieurs qui avaient dépassé un an.

Recommandation

11.23 Nous avons recommandé que le ministère établisse et documente un mécanisme de surveillance et de recouvrement des comptes débiteurs en souffrance. Des procédures de suivi adéquates devraient être adoptées pour veiller à ce que tous les paiements soient versés à temps et que les montants soient exacts.

Les rapports à la haute direction ont besoin d'améliorations

11.24 Aucun rapport particulier n'est produit pour renseigner la direction sur les comptes en souffrance ou en défaut. Le seul rapport utilisé est le rapport des comptes débiteurs classés chronologiquement, qui est insuffisant aux fins de gestion et inexact dans certains cas. Des rapports d'anomalies contribueraient à améliorer la gestion des comptes débiteurs. Ces rapports devraient fournir de l'information permettant de surveiller l'état des comptes qui font problème, de susciter des efforts de recouvrement, de repérer les problèmes potentiels et de favoriser la prise de mesures correctrices opportunes.

Recommandation

11.25 Nous avons recommandé qu'un mécanisme de rapport des comptes en souffrance soit mis au point. Des rapports sur les comptes débiteurs devraient être produits régulièrement et distribués aux membres de la haute direction aux fins d'examen et de commentaire.

La liste chronologique des comptes débiteurs est inexacte

11.26 La liste chronologique des comptes débiteurs n'est pas à jour en ce qui concerne les modifications apportées aux ententes. Par exemple, une entreprise ayant un solde impayé inscrite sur la liste des comptes débiteurs a conclu une nouvelle entente. Le système des comptes débiteurs n'a pas été mis à jour, ce qui a donné lieu à un montant inexact au compte débiteur pendant plusieurs mois.

11.27 De plus, la liste affichait des intérêts capitalisés à titre d'arriérés, ce qui est incorrect. Ces intérêts sont dus uniquement à l'échéance du prêt.

Recommandation

11.28 Nous avons recommandé que le ministère veille à l'élaboration de procédures visant à fournir de l'information en temps oppxortun afin que les dossiers des clients puissent être mis à jour. Cette démarche devrait faire en sorte que le rapport chronologique des comptes débiteurs est exact.

Comptes débiteurs en souffrance

11.29 Nous avons noté des cas où les clients avaient un solde de compte débiteur impayé depuis plus de 120 jours. Certains de ces comptes représentent des frais de gestion pour des garanties. Une fois qu'une garantie est consentie, l'entreprise n'est pas motivée à payer les frais de gestion courants ou passés. De nouvelles garanties sont consenties sans que les frais de gestion déjà accumulés soient payés. La directive gouvernementale précise que les arriérés doivent être remboursés avant que des fonds puissent être avancés. Le recouvrement des frais de gestion au moment de consentir la garantie contribuerait à atténuer le problème.

Recommandation

11.30 Nous avons recommandé que le recouvrement des frais et le suivi des soldes impayés soient effectués en priorité. Dans chaque cas, on devrait décider si les fonds en souffrance devraient être perçus avant d'accorder ou de prolonger des stimulants économiques.

La documentation versée aux dossiers a besoin d'améliorations

11.31 Les dossiers des clients ne sont pas toujours complets. Un dossier montrait notamment que le client versait des paiements qui différaient des modalités de l'entente. Toutefois, rien n'indiquait qu'une nouvelle entente avait été conclue. Certains dossiers ne contiennent aucun renseignement à jour montrant que des contacts ont eu lieu récemment.

Recommandation

11.32 Nous avons recommandé que tous les dossiers soient régulièrement mis à jour et que l'état des clients soit revu, même si aucune mesure n'a été prise. Tous les dossiers devraient contenir des ententes à jour.

La radiation des vieux comptes débiteurs prend trop de temps

11.33 Certains comptes débiteurs remontent à plusieurs années et doivent faire l'objet d'une enquête pour déterminer s'il est nécessaire de les radier. Les créances irrécouvrables devraient être radiées.

Recommandation

11.34 Nous avons recommandé que les vieux comptes débiteurs dont les soldes sont jugés irrécouvrables soient promptement radiés.

Réponse du ministère

11.35 Le ministère a fourni la réponse qui suit à nos observations et recommandations :

Avant votre examen, nous avions repéré des faiblesses dans le rapport, la surveillance et le recouvrement des comptes débiteurs du ministère et nous avions entamé des activités pour y remédier. Après avoir terminé l'évaluation du logiciel Nortridge Loan, nous avons entrepris sa mise en œuvre et établi le 1er septembre 2002 comme date cible de mise en service. Nous croyons que cette nouvelle application s'avérera un outil utile et nous donnera accès à de l'information qui nous permettra de mieux surveiller nos comptes débiteurs.

L'application Nortridge Loan améliorera sensiblement les rapports remis à la haute direction. À l'heure actuelle, la direction reçoit une liste chronologique trimestrielle de tous les comptes débiteurs. Ces rapports seront fournis chaque mois, en plus d'un rapport sur les comptes en souffrance par agent de prêts. L'information sera présentée sous une forme plus maniable et plus rapidement, faisant en sorte que les problèmes sont traités, des mesures correctrices sont prises et l'exactitude de l'information est assurée. Les agents seront tenus d'examiner leurs comptes chaque mois et de faire rapport sur l'état de chacun et sur les mesures prises.

Une directive sur le recouvrement, qui est en voie d'élaboration, fournira des lignes directrices sur la surveillance et le recouvrement des comptes débiteurs en souffrance. À l'heure actuelle, des factures portant les montants dus à la province sont envoyées chaque mois, et des rappels sont envoyés régulièrement pour les comptes en souffrance. Nous sommes en train de mettre au point une directive qui établira un processus rigoureux pour le suivi des comptes en souffrance depuis 60 jours, depuis 90 jours et depuis plus de 120 jours. La directive assurera une communication plus efficace avec la haute direction et avec les clients, elle obligera le personnel à prendre des mesures au sujet des comptes en retard et elle prévoira la radiation plus rapide des comptes débiteurs dont le solde est jugé irrécouvrable. Nous avons l'intention de présenter la directive proposée au Conseil de gestion avant le 31 décembre 2002.

En vue de la mise en œuvre de l'application Nortridge Loan, un examen général des comptes de prêts en souffrance a été réalisé. Les comptes font l'objet d'une enquête, et une liste de créances à radier est en train d'être dressée.

Le ministère a intensifié l'accent mis sur la surveillance des comptes de prêts. Nous insistons sur la réalisation d'un examen annuel de tous les comptes de prêts par les agents de prêts pour vérifier si les modalités des ententes de prêts sont

respectées et si le client fournit la documentation exigée. La surveillance est une responsabilité principale des agents de prêts; cette responsabilité est comprise dans le plan de travail de chaque agent, plan sur lequel se fonde l'évaluation de leur rendement. [Traduction.]

Ministère des Finances

11.36 À ce ministère, nous avons concentré nos efforts sur les comptes débiteurs d'impôt foncier, qui s'élevaient à 579,5 millions de dollars au 31 mars 2002. De ce montant, 102 millions représentaient des arriérés remontant à 2001 ou avant; le reste, soit 477,5 millions, comprenait les impôts à percevoir au 1er mars 2002.

La surveillance et le recouvrement des comptes débiteurs pourraient être améliorées

11.37 Le recouvrement des comptes débiteurs d'impôt foncier n'a pas toujours été le principal centre d'intérêt des activités de recouvrement du ministère. Au cours d'exercices antérieurs, les efforts ont porté sur d'autres comptes débiteurs, dont les comptes de taxe de vente. La situation a changé, et le ministère a deux fois plus d'employés qui se consacrent au recouvrement des comptes débiteurs d'impôt foncier qu'il y a deux ans. Ce personnel additionnel devrait contribuer à la réduction du nombre de comptes en souffrance.

11.38 Les comptes débiteurs d'impôt foncier ne sont pas toujours perçus en temps opportun, comme le montre le nombre élevé de comptes (39 000) qui ont un arriéré d'un an ou plus. Parmi les 39 000 comptes, 15 000 ont un arriéré de trois ans ou plus.

11.39 Des procédures de suivi adéquates sont nécessaires pour assurer un paiement rapide des comptes. Il s'agit notamment d'assurer un suivi dans les cas où des paiements manquent ou s'il y a des écarts par rapport à l'entente conclue avec le ministère pour le remboursement des impôts dus.

11.40 Nous avons examiné 24 comptes d'impôt foncier pour voir ce que l'activité de recouvrement documentée au dossier montrait au sujet de la surveillance et du recouvrement des comptes impayés. Bon nombre des biens fonciers visés étaient compris dans des catégories de comptes (organisations à but non lucratif et parcs) qui sont à l'étude par le ministère. C'est la raison pour laquelle aucun contact récent n'a eu lieu. D'autres n'avaient rien au dossier concernant de récents contacts pour différentes raisons.

11.41 Dans un cas, le contribuable devait de l'impôt foncier, de la taxe sur le carburant et de la taxe de vente. L'entente conclue prévoyait que des paiements mensuels seraient versés, l'impôt foncier serait payé à temps et un montant forfaitaire serait versé pour couvrir l'arriéré à la fin de l'entente en octobre 2001. Or, le contribuable n'a pas payé l'impôt foncier à temps ni versé de paiement forfaitaire. En juin 2002, rien au dossier n'indiquait que d'autres mesures avaient été prises pour recouvrer la créance ni qu'une nouvelle entente avait été conclue au

sujet des sommes impayées. La directive du ministère sur le recouvrement des comptes débiteurs précise que, si un contribuable ne fait pas les paiements prévus dans l'entente et que l'agent de recouvrement ne réussit pas à obtenir les paiements requis, le compte doit être envoyé au personnel du ministère pour qu'il entame des mesures en vue de la vente pour non-paiement d'impôt, ce qui n'a pas été fait dans ce cas.

Recommandation

11.42 Le ministère devrait mettre en œuvre des procédures de suivi adéquates pour veiller à ce que les sommes dues soient remboursées à temps et conformément aux modalités de l'entente.

Réponse du ministère

11.43 *Le ministère a reconnu la nécessité d'automatiser la surveillance des arrangements de paiement pour s'assurer que les arrangements sont respectés. Comme il a été signalé durant la vérification, le ministère avait réalisé des progrès importants dans l'amélioration de son système de suivi des arrangements de paiement. Les changements requis au système ont été apportés et mis à l'essai. Nous sommes maintenant en train de convertir les arrangements actuels de façon à ce qu'ils répondent aux normes du système amélioré et, une fois la conversion achevée, tous les arrangements relatifs aux impôts fonciers seront surveillés sur une base mensuelle. Les paiements attendus seront automatiquement appariés à un dossier des paiements reçus, et des rapports d'anomalies seront produits et examinés par le personnel approprié. Nous prévoyons que cette surveillance automatisée sera pleinement opérationnelle avant la fin de l'année.* [Traduction.]

Choix du moment pour communiquer avec les clients

11.44 Il peut être justifié de communiquer plus rapidement avec certains clients ayant des arriérés qu'avec d'autres. Il peut s'agir par exemple d'une entreprise ayant des biens fonciers non résidentiels ou commerciaux qui pourrait faire faillite. Il vaut peut-être la peine d'examiner les comptes plus risqués et d'intensifier les activités de recouvrement plus tôt.

Recommandation

11.45 Le ministère devrait revoir ses directives concernant le moment de communiquer avec les clients. Il peut être approprié de communiquer avec certains clients plus rapidement qu'avec d'autres.

Réponse du ministère

11.46 *Le ministère est en train de mettre à jour ses procédures de recouvrement en insistant davantage sur l'âge, la valeur pécuniaire et le solde dû en rapport avec la valeur imposable. De plus, le ministère a engagé récemment un quatrième agent de recouvrement dont la principale fonction est de s'occuper des comptes débiteurs d'organisations à but non lucratif et des comptes dont la valeur pécuniaire est élevée.* [Traduction.]

La documentation versée au dossier a besoin d'améliorations

11.47 Les dossiers d'impôt foncier ont une documentation insuffisante. Rien n'indique dans les dossiers pourquoi certains biens fonciers font l'objet d'une vente pour non-paiement d'impôt et d'autres, non. De plus, aucune information au dossier ne fournit les raisons pour lesquelles les décisions ont été prises. Par exemple, dans un cas que nous avons examiné, la première mesure consignée est l'envoi d'une lettre de recouvrement et l'obtention de données en vue d'une vente pour non-paiement d'impôt. Comme il s'agit d'une des dernières mesures prises dans le processus de recouvrement, nous nous attendions à voir d'autres informations au dossier au sujet de contacts antérieurs.

11.48 Par ailleurs, rien dans les dossiers de taxe à la consommation ne montre que les procédures de recouvrement sont appliquées de manière équitable et uniforme. On ne sait pas comment les décisions ont été prises au sujet des montants faisant l'objet d'une remise, des modalités de paiement ou de l'annulation des intérêts et des pénalités. Si un client a conclu une entente pour une remise ou une réduction des sommes dues, le dossier devrait être mis à jour et contenir de l'information qui justifie l'entente ou la remise.

Recommandations

11.49 Tous les dossiers devraient être mis à jour au fur et à mesure de leur examen. Les dossiers devraient contenir toutes les ententes de même que des documents qui justifient les ententes.

11.50 La justification et la documentation concernant les réductions et les remises d'intérêts et de pénalités devraient être versées au dossier.

Réponse du ministère

11.51 *Le ministère convient que toutes les ententes conclues devraient figurer au dossier, y compris les pièces justificatives, et êtres mises à jour après chaque examen, car c'est effectivement notre politique. Nous admettons que des améliorations sont possibles concernant l'information versée au dossier pour expliquer les décisions qui comportent la remise des pénalités et des intérêts. En conséquence, nous sommes d'accord avec la recommandation.* [Traduction.]

La radiation des vieux comptes débiteurs prend trop de temps

11.52 Les comptes débiteurs dont le solde est irrécouvrable devraient être radiés. Nous avons trouvé dans les livres plusieurs créances qui semblent irrécouvrables.

Recommandation

11.53 Les comptes débiteurs dont le solde est jugé irrécouvrable devraient être radiés

Réponse du ministère

11.54 *Le ministère est d'accord avec la recommandation, et des mesures ont déjà été prises pour mettre fin aux remises et aux radiations en instance. Le ministère présentera plus rapidement les futures demandes d'approbation de radiation.* [Traduction.]

Comptes débiteurs en défaut d'organisations à but non lucratif

11.55 Les directives du ministère sur le recouvrement ne sont pas suivies en ce qui concerne les comptes d'organisations à but non lucratif. La directive sur le recouvrement précise que, si un arrangement de paiement satisfaisant ne peut être conclu, le compte doit être transféré à la section qui s'occupe des ventes pour non-paiement d'impôt.

11.56 En 1997, une décision du Conseil de gestion a permis aux organisations à but non lucratif de rembourser l'impôt foncier en souffrance sans avoir à payer les intérêts connexes. Cette décision visait tous les arriérés accumulés avant l'année fiscale 1998. La décision permettait aussi au ministère des Finances de conclure des arrangements raisonnables de remboursement à long terme avec les organisations à but non lucratif. De plus, la loi a été modifiée, et les taux payés par les organisations à but non lucratif ont été abaissés à partir de 1998. Nous avons été satisfaits de voir le Conseil de gestion prendre une telle initiative pour tenter de régler la situation. Cependant, nous avons constaté qu'un certain nombre d'organisations à but non lucratif n'ont pas profité de cette occasion.

11.57 Les organisations à but non lucratif représentent environ 39 millions de dollars ou 38 % du total des comptes débiteurs d'impôt foncier. De ce montant, 6,6 millions représentent le prélèvement d'impôt, et 32,4 millions, les pénalités accumulées. Sur les 32,4 millions en pénalités accumulées, la somme de 32,3 millions peut, sur approbation du Conseil de gestion, être annulée sur paiement de l'impôt connexe. Bien que de nombreuses organisations à but non lucratif aient fait des versements réguliers, ce n'est pas le cas pour d'autres, qui espèrent ou veulent un traitement particulier. Aucun contact n'a eu lieu depuis des années avec certaines organisations à but non lucratif. Le ministère des Finances se penche encore une fois sur la situation.

Recommandation

11.58 Le ministère devrait décider d'une marche à suivre pour traiter ces contribuables contrevenants.

Réponse du ministère

11.59 *Le ministère a l'intention de présenter sous peu, aux fins de considération par le gouvernement, une autre proposition visant à régler ces comptes.* [Traduction.]

Établissement et atteinte d'objectifs

Objectif relatif à l'impôt foncier

11.60 Le ministère gère la perception d'un nombre important de comptes débiteurs. En juin 2002, 39 124 comptes débiteurs avaient un solde en souffrance depuis plus de 12 mois. En incluant les organisations à but non lucratif, la valeur totale de ces vieux comptes débiteurs atteignait 82,5 millions de dollars. Le nombre élevé de comptes encore en souffrance nous préoccupe, et nous nous demandions comment la province se compare avec d'autres administrations (provinces, municipalités, etc.) à cet égard. Bien que nous n'ayons pas nous-mêmes établi de comparaisons, nous pensons que ce genre d'information peut être obtenu d'autres administrations. Des données comparatives seraient

utiles au ministère pour évaluer son propre rendement et établir des objectifs d'amélioration.

Objectifs pour le personnel

11.61 Le personnel et la direction devraient être tenus responsables de la surveillance et de la perception de tous les comptes débiteurs. Pour mieux évaluer leur rendement, le ministère devrait avoir des objectifs et des cibles de rendement à l'égard desquels évaluer leurs efforts. Ces objectifs et ces cibles devraient faire partie de l'évaluation annuelle du rendement du personnel.

Rapport annuel

11.62 À l'heure actuelle, peu d'information est présentée dans le rapport annuel au sujet des comptes débiteurs, des recouvrements et des mesures de rendement relatives aux recouvrements. La présentation d'une information financière plus détaillée dans le rapport fournirait des renseignements utiles sur le rendement du ministère.

Recommandations

11.63 Le ministère devrait fixer, pour le recouvrement des comptes débiteurs, des niveaux cibles fondés sur les expériences de recouvrement les plus efficaces d'autres administrations et viser à atteindre ou à dépasser ces niveaux.

11.64 Le ministère devrait déterminer des mesures de rendement appropriées pour le personnel et fixer des objectifs précis et mesurables concernant ses programmes de recouvrement des taxes et impôts impayés. Il devrait aussi surveiller le rendement par rapport à ces objectifs.

11.65 Les rapports publics devraient comprendre de l'information financière et des mesures du rendement relativement à la fonction de recouvrement. Le ministère pourrait fournir, dans le cadre de l'information redditionnelle qu'il remet à l'Assemblée législative, des comparaisons d'un exercice à l'autre sur les points suivants :

- **le nombre et la valeur pécuniaire des comptes de taxes et d'impôts en souffrance pour l'exercice;**
- **les sommes recouvrées et les sommes radiées;**
- **la rapidité des activités de recouvrement;**
- **les coûts des programmes de recouvrement des impôts et taxes en souffrance;**
- **le solde des comptes en souffrance en fin d'exercice.**

Réponse du ministère

11.66 *Bien que le Nouveau-Brunswick soit quelque peu unique, puisque le domaine de l'impôt foncier est partagé avec les municipalités et que le gouvernement provincial s'occupe de la fonction de perception, nous convenons que de l'information sur les pratiques de recouvrement qui réussissent ailleurs nous aiderait à administrer ce volet. Des recherches seront donc entreprises pour déterminer quelles administrations connaissent un taux de succès élevé dans leurs activités de recouvrement.*

11.67 *Le ministère est en train de fixer des objectifs à court et à long terme visant la perception des comptes débiteurs. Ces mesures du rendement s'appliqueront aussi aux membres du personnel de recouvrement, et le rendement sera suivi en rapport avec ces objectifs. Des stratégies ont été élaborées et mises en œuvre pour en arriver à mettre tous les comptes à jour.*

11.68 *Le ministère envisagera de fournir une information plus détaillée sur les activités de recouvrement dans les rapports annuels remis à l'Assemblée législative.* [Traduction.]

Ministère de la Justice

11.69 Le total des comptes débiteurs au ministère au 31 mars 2002 excédait 20 millions de dollars. De cette somme, les amendes impayées imposées par la cour représentent plus de 12 millions, et les taxes sur les primes d'assurance représentent 7 millions.

Les rapports à la haute direction ont besoin d'améliorations

11.70 Aucun rapport particulier n'est produit pour renseigner la direction sur les comptes en souffrance ou en défaut. Le seul rapport utilisé est le rapport des comptes débiteurs classés chronologiquement, qui est insuffisant aux fins de gestion et inexact dans certains cas. Des rapports d'anomalies contribueraient à améliorer la gestion des comptes débiteurs. Ces rapports devraient fournir de l'information permettant de surveiller l'état des comptes qui font problème, de susciter des efforts de recouvrement, de repérer les problèmes potentiels et de favoriser la prise de mesures correctrices opportunes.

Recommandation

11.71 Nous avons recommandé qu'un mécanisme de rapport des comptes en souffrance soit mis au point. Des rapports sur les comptes débiteurs devraient être produits régulièrement et distribués aux membres de la haute direction aux fins d'examen et de commentaire.

Réponse du ministère

11.72 *Le ministère mettra au point un rapport des comptes débiteurs classés chronologiquement d'ici le 30 septembre 2003. Par la suite, le rapport des comptes débiteurs classés chronologiquement sera produit chaque mois. Une analyse des comptes débiteurs classés chronologiquement sera régulièrement fournie à la haute direction.* [Traduction.]

La surveillance et le recouvrement des comptes débiteurs ont besoin d'améliorations

11.73 Le recouvrement des comptes débiteurs n'est pas une priorité au ministère. Aucune personne en particulier n'est chargée de la perception des amendes imposées par la cour ni n'a reçu une formation à cet égard. La procédure actuelle est d'obtenir un mandat lorsqu'une amende est en souffrance. Cette procédure ne suffit pas pour le recouvrement des comptes débiteurs, car aucune mesure n'est prise tant que la personne ne se retrouve pas de nouveau dans le système de justice.

11.74 Le personnel et la direction devraient être tenus responsables de la surveillance et de la perception des comptes débiteurs. Pour mieux

évaluer leur rendement, le ministère devrait établir des cibles et des indicateurs de rendement.

11.75 Des comptes débiteurs d'une valeur de 4,6 millions de dollars remontant à avant octobre 1999 sont en souffrance. Certains comptes remontent à aussi loin que 1982. Le personnel a déclaré que l'information sur les comptes débiteurs antérieurs à 1999 n'est peut-être pas exacte. Au cours de notre vérification, nous avons trouvé un cas où la somme de 245 000 $ exigible depuis 1997 avait en fait été réglée. Après avoir présenté cette constatation au personnel, celui-ci a fait enquête sur 36 comptes débiteurs en souffrance pour des amendes supérieures à 10 000 $. Le personnel a découvert que 11 des 36 cas avaient été réglés, une personne était décédée, et un cas était une erreur. Les 11 cas réglés ont abaissé le total des comptes d'environ 600 000 $.

11.76 Également compris dans les 36 comptes était le cas d'un défendeur qui, depuis octobre 1997, avait à son compte deux amendes en souffrance totalisant 46 420 $ au sujet desquelles aucune mesure n'avait été prise. D'après ce que nous comprenons, c'est parce que la Couronne envisage d'intenter une poursuite au civil. Deux défendeurs parmi les 36 (total de 40 400 $) n'avaient jamais eu de mandats de dépôt préparés pour les amendes, et le mandat de quatre défendeurs parmi les 36 (total de 49 415 $) a été retourné ou non exécuté.

11.77 En 2000-2001, une somme d'environ 1,3 million de dollars a été inscrite au titre des recettes provenant des amendes, dont 800 000 $ étaient toujours impayés à la fin de l'exercice. Cela signifie que les recettes perçues pour l'exercice étaient de seulement 500 000 $.

Recommandations

11.78 Nous avons recommandé qu'un système officiel de recouvrement soit établi pour recouvrer les amendes en souffrance imposées par la cour.

11.79 À court terme, le ministère devrait mettre des stratégies au point, comprenant des objectifs précis, pour éliminer l'accumulation de comptes débiteurs. La priorité devrait être accordée au recouvrement des amendes importantes.

11.80 Les données antérieures à 1999 devraient être vérifiées pour voir si elles contiennent des informations exactes sur les recouvrements et si les soldes des comptes débiteurs sont corrects.

11.81 Le ministère devrait préparer un plan d'activité qui détermine le coût par rapport à l'efficacité des différentes méthodes de recouvrement. Ce plan devrait servir à obtenir les ressources nécessaires pour assurer un recouvrement rentable des amendes impayées. Le ministère pourrait vouloir considérer le recours à des organismes du secteur privé.

11.82 Le ministère devrait utiliser des cibles, des normes et des indicateurs de rendement pour mesurer le rendement des activités de recouvrement. Ces mesures devraient être utilisées pour évaluer le succès des efforts de recouvrement et tenir le personnel et les gestionnaires responsables de leur rendement.

Réponse du ministère

11.83 *Le Bureau du contrôleur sera consulté pour discuter de l'établissement d'un système de recouvrement officiel et rentable pour les amendes en souffrance imposées par la cour. Entre-temps, des efforts concertés seront déployés pour recouvrer les amendes en souffrance les plus importantes. Le ministère continuera à tenir des audiences pour défaut de paiement et à délivrer des mandats de dépôt.*

11.84 *Un projet de nettoyage des données converties sera mis sur pied d'ici le 30 novembre 2002. L'objectif est d'avoir des soldes convertis exacts d'ici le 31 mars 2003.*

11.85 *Le ministère de la Justice reverra les pratiques de recouvrement et d'exécution. Des méthodes de recouvrement rentables, sous la forme de mécanismes d'exécution passifs, ont été examinées et nécessiteraient l'approbation d'une directive gouvernementale.*

11.86 *Des cibles et des normes de rendement feront partie de la stratégie mentionnée ci-dessus relativement aux comptes débiteurs.* [Traduction.]

Les rapports publics ont besoin d'améliorations

11.87 Aucune information sur les comptes débiteurs ou les mesures du rendement en matière de recouvrement n'est présentée dans le rapport annuel. Les comptes débiteurs pour les amendes imposées par la cour s'élèvent à environ 12 millions de dollars. Les amendes dont le règlement n'implique pas de paiement, les incarcérations par exemple, sont comprises dans ces comptes débiteurs.

Recommandation

11.88 Nous avons recommandé que le rapport annuel comprenne de l'information financière et des mesures du rendement relativement à la fonction de recouvrement. Le ministère pourrait fournir, dans le cadre de l'information redditionnelle qu'il remet à l'Assemblée législative au sujet des comptes débiteurs, des comparaisons d'un exercice à l'autre sur les points suivants :

- **le nombre et la valeur pécuniaire des amendes réglées durant l'exercice, y compris les amendes réglées par une incarcération;**
- **les sommes recouvrées et les sommes radiées;**
- **la rapidité des activités de recouvrement;**
- **les coûts des programmes de recouvrement des comptes débiteurs en souffrance;**
- **le solde des comptes en souffrance en fin d'exercice.**

Réponse du ministère

11.89 *Des statistiques sur les comptes débiteurs en souffrance au titre des amendes seront publiées dans le rapport annuel du ministère de la Justice pour l'exercice 2003-2004.* [Traduction.]

La radiation des vieux comptes débiteurs prend trop de temps

11.90 Les comptes débiteurs dont le solde est irrécouvrable devraient être radiés. À l'heure actuelle, des comptes débiteurs en souffrance depuis longtemps ont trait à des chèques sans provision remontant à 1993 et des amendes imposées par la cour remontant à 1982. La dernière radiation de comptes débiteurs a eu lieu en 1998.

Recommandation

11.91 Nous avons recommandé que les vieux comptes débiteurs dont les soldes sont jugés irrécouvrables soient promptement radiés.

Réponse du ministère

11.92 *Un rapport et une recommandation seront présentés annuellement au Conseil de gestion en vue de la radiation des vieux comptes débiteurs.* [Traduction.]

Le système de comptes débiteurs de la Direction des assurances a besoin d'améliorations

11.93 Le système actuel ne produit pas de rapports sur les comptes débiteurs en souffrance ou les paiements en retard. Pour chaque compagnie, la réception des paiements doit être vérifiée à la main dans le système. Aucune liste chronologique des comptes débiteurs ne peut être obtenue du système. Afin de déterminer si une compagnie est en retard dans ses paiements, le personnel doit vérifier à la main les dossiers de la compagnie pour déterminer si des paiements sont en retard ou manquants. La *Loi de la taxe sur les primes d'assurance* précise les dates exactes auxquelles les compagnies doivent remettre leurs paiements.

Recommandation

11.94 Nous avons recommandé que le système de la Direction des assurances soit modifié de façon à pouvoir produire des rapports de suivi des comptes débiteurs en souffrance. Le système doit repérer les compagnies qui n'ont pas payé afin que soit respectée la *Loi de la taxe sur les primes d'assurance*.

Réponse du ministère

11.95 *Le personnel des systèmes d'information travaille actuellement à l'amélioration du système de la Direction des assurances. Les essais de la phase 1 seront achevés d'ici le 1er novembre 2002. Le rapport des comptes en défaut sera disponible le 1er novembre 2002.* [Traduction.]

Ministère de la Sécurité publique

Recettes relatives aux véhicules à moteur

11.96 Au cours de l'exercice, nous avons réalisé une vérification des recettes relatives aux véhicules à moteur au ministère de la Sécurité publique. Notre vérification a consisté notamment en un examen des systèmes en place pour assurer le contrôle des recettes provenant des droits et des amendes prévues à la *Loi sur les véhicules à moteur* et des stocks relatifs aux véhicules à moteur.

Entente avec Services Nouveau-Brunswick

11.97 Aucune entente récente n'a été conclue entre le ministère et Services Nouveau-Brunswick. Une entente plus vieille (datée du 6 septembre 1995) signée entre SNB et le ministère des Transports a été

trouvée. Cette entente n'a pas été mise à jour pour refléter le transfert au ministère de la Sécurité publique des responsabilités relatives aux véhicules à moteur. De plus, certains services ne sont pas compris dans l'entente. Par exemple, le maintien et le contrôle des divers stocks relatifs aux véhicules à moteur (billets de contravention, vignettes, etc.) ne sont aucunement mentionnés dans l'entente.

Recommandation

11.98 Nous avons recommandé que le ministère signe une nouvelle entente officielle avec Services Nouveau-Brunswick pour préciser ses attentes en ce qui concerne les recettes et les stocks relatifs aux véhicules à moteur. Nous avons formulé plusieurs autres recommandations concernant le transfert des fonds provenant de SNB et la tenue des livres sur les stocks relatifs aux véhicules à moteur.

11.99 Le contrôle des billets de contravention signifiés en vertu de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* peut être amélioré. Les mesures en vigueur n'assurent pas un compte rendu complet des billets de contravention signifiés en vertu de la loi et envoyés aux tribunaux par les forces de police. À l'heure actuelle, les organismes d'application de la loi envoient une copie des billets payés, nuls et « envoyés à la cour » à SNB pour la mise à jour des stocks de billets. Aucun contrôle ne voit à ce que les billets « envoyés à la cour » y parviennent effectivement et que la partie du billet à l'intention du ministère soit effectivement reçue par le ministère après la comparution en cour, en vue de son inscription dans le système d'enregistrement du ministère.

Recommandation

11.100 Nous avons recommandé que les services de police envoient à SNB uniquement les copies des billets payés et nuls. Les billets destinés à la cour devraient être apportés à la cour à la date de comparution. La cour devrait ensuite conserver sa copie et envoyer toutes les autres copies au ministère aux fins de traitement. La copie de SNB serait alors envoyée à SNB, et les stocks de billets pourraient être mis à jour. Une telle méthode assurerait un compte rendu exact de tous les billets traités par la cour et une mise à jour au besoin du système d'enregistrement du ministère. Cela permettrait aussi un suivi plus utile et plus exact par SNB des stocks de billets de contravention signifiés en vertu de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales*.

Réponse du ministère

11.101 Le ministère a répondu comme suit à nos observations et à nos recommandations.

> *La recommandation voulant qu'une nouvelle entente officielle soit conclue avec Services Nouveau-Brunswick est presque en œuvre. Un document préliminaire a été préparé pour déterminer les principes directeurs qui guideront les relations entre le ministère de la Sécurité publique et Services Nouveau-Brunswick. D'autres ententes traitant de services et de*

procédures particuliers seront préparées et jointes au document en annexe. Les recommandations de votre rapport ont été renvoyées au comité qui rédige ce rapport et seront examinées en vue de leur intégration à l'entente.

Nous avons déterminé qu'il est nécessaire d'examiner toutes les directives et procédures concernant le traitement des recettes à la Direction des licences et des dossiers (véhicules à moteur) et avons communiqué avec le Bureau du contrôleur en vue de participer à un examen commun par le personnel du contrôleur et notre personnel de vérification interne. Vos recommandations dans ce domaine seront intégrées aux directives et aux procédures révisées élaborées par l'équipe de l'examen. [Traduction.]

Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur

11.102 Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que nous fassions rapport à l'Assemblée législative de tous les cas de pertes ou d'insuffisances importantes par suite de fraude, de faute ou d'erreur d'une personne.

11.103 Au cours de notre travail de vérification, nous avons découvert les pertes importantes qui suivent. Notre travail ne vise pas à repérer tous les cas possibles de pertes; il ne serait donc pas indiqué de conclure que toutes les pertes ont été repérées.

Ministère des Finances	
• Vol d'un ordinateur portatif	4 000 $
Ministère de l'Éducation	
• Matériel, argent et fournitures manquants dans différents districts scolaires	36 158 $
Ministère des Transports	
• Matériel et fournitures manquants dans différents districts	37 418 $
Ministère de la Santé et du Mieux-être	
• Matériel et argent manquants, et demandes de paiement a l'Assurance-maladie inadmissibles	5 286 $
Ministère de la Formation et du Développement de l'emploi	
• Matériel manquant dans différents collèges communautaires	9 965 $
Ministère des Services familiaux et communautaires	
• Chèques encaissés par des personnes non admissibles a recevoir des fond	33 774 $

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

• Matériel manquant	21 021 $

11.104 Ne sont pas compris dans les pertes signalées par notre bureau les incidents d'introduction par effraction, les incendies et le vandalisme.

11.105 Le gouvernement provincial fait rapport dans le volume 2 des *Comptes publics* du montant des pertes au chapitre des biens corporels publics (autres que celles attribuables à des pénuries de stock).

11.106 En 2002, le gouvernement provincial a signalé des pertes de 135 471 $ au chapitre des biens corporels publics, comparativement à 194 802 $.

Chapitre 12
Bureau du vérificateur général

Contenu

Contexte 285
Rôle et pertinence du bureau 285
Indicateurs du rendement 286
Informations financières 289
Ressources humaines 290

Bureau du vérificateur général

Contexte

12.1 Depuis quelques années, notre rapport contient une liste de contrôle ayant trait à l'évaluation de notre conformité à la directive gouvernementale sur les rapports annuels. Une version comparative pour 2002 est présentée plus loin.

Pièce 12.1
Liste d'autoévaluation

	2002	2001
Un rapport a-t-il été préparé?	Oui	Oui
La pertinence des programmes y est-elle discutée?	Oui	Oui
Les buts et les objectifs y sont-ils énoncés?	Oui	Oui
Le rapport traite-t-il de la réalisation des plans?	Oui	Oui
Y présente-t-on des indicateurs du rendement?	Oui	Oui
Y présente-t-on des détails sur le niveau de satisfaction des clients?	Oui	Oui
Y présente-t-on des informations financières réelles et prévisionnelles?	Oui	Oui
Le rapport explique-t-il les écarts par rapport au budg·	Oui	Oui

Rôle et pertinence du bureau

Notre rôle

12.2 Notre rôle au sein des services publics de la province est unique. Nous sommes indépendants du gouvernement en poste et nous fournissons de l'information directement à l'Assemblée législative. Cette information aide l'Assemblée législative à remplir son rôle consistant à tenir le gouvernement responsable de la façon dont les fonds publics sont gérés et les services sont fournis. Nous aidons également le gouvernement en formulant des recommandations à l'intention des hauts fonctionnaires des ministères et organismes que nous vérifions.

Notre mission

12.3 Nous favorisons la reddition de comptes en fournissant de l'information objective à la population du Nouveau-Brunswick par l'entremise de l'Assemblée législative.

Pertinence de notre bureau

12.4 Notre rapport de 2001 a suscité beaucoup d'intérêt. Cinq cent cinquante exemplaires ont été imprimés et distribués. Il est également possible de consulter notre rapport sur Internet, et nous tenons le compte du nombre de visites sur le site de notre rapport. Au cours de la période de quatre mois suivant la parution du rapport, plus de 5 400 visites ont eu lieu sur le site du rapport complet. Les chapitres individuels ont aussi été consultés. Le 13 décembre 2001, date de la parution de notre rapport, plus de 4 000 visites ont été enregistrées sur notre site Web. Les discussions que suscitent nos constatations à l'Assemblée législative

ainsi qu'au Comité des comptes publics et au Comité des corporations de la Couronne prouvent la pertinence continuelle de notre travail.

12.5 Chaque année, nous incluons dans notre rapport des sujets qui, à notre avis, sont importants pour l'Assemblée législative et pour le public. Il s'agit entre autres de nos constatations, conclusions et recommandations découlant du travail de vérification effectué durant l'exercice.

12.6 Notre service comprend également des conclusions de vérification distinctes sur la fiabilité des états financiers. Ces conclusions (rapports de vérification) sont communiquées à l'Assemblée législative avec les états financiers de la province et des organismes et fiducies que nous vérifions.

12.7 Nous sommes d'avis que notre travail demeure pertinent et qu'il contribue à :

- susciter la confiance du public à l'égard de notre régime gouvernemental;
- accroître la capacité de l'Assemblée législative de s'acquitter de sa responsabilité d'obtenir du gouvernement qu'il rende des comptes;
- accroître la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités au moyen de méthodes et de systèmes de gestion judicieux.

Indicateurs du rendement

12.8 En avril 2002, nous avons entamé la mise à jour du plan stratégique de 1998 de notre bureau. Retenant les services d'un consultant externe, nous avons interviewé tous les membres du personnel du bureau et plusieurs représentants de nos intervenants externes, c'est-à-dire les députés de l'Assemblée législative, les ministères et organismes du gouvernement, les médias et le grand public. Nous prévoyons mettre notre plan en vigueur au début de l'année civile 2003. Ce plan énoncera nos objectifs stratégiques des cinq prochaines années et établira les indicateurs du rendement qui serviront à mesurer nos progrès vers l'atteinte de nos objectifs.

12.9 La présente section de notre rapport définit les indicateurs de notre plan stratégique de 1998, établis selon leur priorité stratégique, et discute nos progrès jusqu'à présent.

Répondre aux besoins des utilisateurs

12.10 Nous ferons enquête chaque année auprès des membres du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne afin de mesurer l'efficacité avec laquelle nous répondons à leurs besoins.

12.11 Nous avons envoyé en mars 2002 un questionnaire à chaque membre du Comité des comptes publics et du Comité des corporations

de la Couronne. Les réponses sont encourageantes. Les membres des comités ont affirmé que notre rapport est facile à lire et à comprendre et les a aidés à mieux faire leur travail. Cependant, des membres ont trouvé que le rapport était trop long. Encore une fois, tous les répondants ont dit avoir apprécié le rapport condensé des faits saillants que nous avons publié en même temps que le rapport principal.

12.12 Les membres des comités ont trouvé encore une fois que les sujets traités dans notre rapport étaient pertinents et avaient contribué à susciter une discussion et un débat valables. Dans la majeure partie des cas, ils considèrent aussi que nos recommandations sont concrètes et réalisables. Les membres des comités ont trouvé nos séances d'information utiles, et ils ne pensent pas que notre bureau pourrait en faire plus pour les aider dans leur travail. La plupart sont d'accord pour dire que le Bureau du vérificateur général contribue à améliorer la reddition de comptes dans le secteur public et constitue une utilisation judicieuse des ressources pour les contribuables du Nouveau-Brunswick.

12.13 Nous mesurerons le degré auquel les recommandations qui figurent dans notre rapport annuel sont acceptées et mises en œuvre. Un suivi de chaque recommandation sera assuré durant une période de quatre ans.

12.14 Le chapitre 10 du rapport offre un aperçu des recommandations que nous avions formulées dans nos rapports de 1998 à 2000. Il fournit des détails sur les réponses des ministères à nos recommandations ainsi que notre évaluation de l'acceptation et de la mise en œuvre de ces recommandations.

12.15 Nous mesurerons le degré auquel les recommandations en matière de comptabilité et de communication de l'information formulées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA sont acceptées et mises en œuvre par le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

12.16 Nous suivons cet indicateur dans le cadre de notre vérification annuelle des états financiers du gouvernement provincial. Cependant, une question importante qui n'est pas encore réglée est que la province n'effectue toujours pas de suivi ni de rapport concernant son investissement cumulatif dans les immobilisations corporelles. Quelques informations sur les immobilisations corporelles sont présentées dans les notes afférentes aux états financiers de 2002.

12.17 La vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick sera terminée le 30 juin au plus tard, et les vérifications de tous les organismes de la Couronne et fonds en fiducie seront terminées le 30 septembre au plus tard.

12.18 Nous n'avons pas la pleine maîtrise sur notre capacité d'atteindre l'objectif en question, puisque cela dépend en réalité de la date à laquelle les clients que nous vérifions clôturent leurs livres pour l'exercice et sont prêts, de sorte que nous puissions faire notre travail. Mis cela à part, nous pensons qu'il s'agit d'un indicateur important, car il nous incite à encourager nos clients à clôturer leurs livres le plus rapidement possible. Nous sommes en faveur d'une communication en temps opportun de l'information financière. De plus, l'indicateur aide notre bureau à terminer le travail de vérification au plus tard à la date prévue.

12.19 La vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick n'était pas terminée au 30 juin. Notre rapport de vérification des états financiers est daté du 9 août. La date cible n'a pas été atteinte parce que les états financiers ont été prêts à vérifier le 25 juin seulement.

12.20 Nous sommes les vérificateurs de 19 organismes de la Couronne, de 6 régimes de retraite et du Fonds de stabilisation financière. Au 30 septembre, nous avions terminé la vérification de 12 organismes de la Couronne et de 3 régimes de retraite. Dans le cas des 7 organismes de la Couronne et des 3 régimes de retraite dont la vérification n'était pas terminée, les retards sont attribuables à l'insuffisance des ressources de notre bureau pour réaliser le travail. Récemment, nous avons apporté à notre bureau des changements administratifs qui régleront le problème.

Viser une utilisation efficace des ressources

12.21 Les vérifications financières et les vérifications de large portée seront effectuées dans les délais prévus.

12.22 Nous établissons des calendriers de vérification détaillés pour chacune de nos vérifications. Durant la vérification, nous suivons le temps consacré par les membres du personnel à des parties individuelles du travail. À la fin de chaque vérification, nous récapitulons le temps total consacré au travail, comparons ce temps aux heures totales budgétées et analysons les principaux écarts. Pour nos vérifications financières, nous utilisons les résultats de cette analyse pour nous aider à préparer le calendrier du travail de l'exercice suivant.

12.23 Nous avons respecté le nombre d'heures prévues pour la vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Toutefois, parmi les 15 organismes de la Couronne et régimes de retraite dont la vérification était terminée au 30 septembre, 7 vérifications ont dépassé le calendrier de plus de 50 heures. Nous examinons tous les dépassements de budget pour voir s'il y a des leçons à tirer qui menèrent à des améliorations.

12.24 Durant l'année, nous avons entrepris sept importantes vérifications d'optimisation des ressources qui ont mené à la rédaction de chapitres dans le présent rapport. Six des sept vérifications ont duré

plus longtemps que prévu. Nous continuons à analyser chaque expérience de vérification afin d'améliorer l'efficience avec laquelle nous effectuons notre travail et d'être plus réalistes dans l'établissement de nos budgets. Cependant, contrairement à notre travail de vérification financière qui est essentiellement le même d'un exercice à l'autre, les vérifications d'optimisation des ressources sont généralement uniques, et l'expérience à en tirer est très limitée.

12.25 Soixante pour cent des heures rémunérées de notre personnel professionnel seront consacrées directement aux vérifications d'états financiers et aux vérifications de large portée.

12.26 Une analyse détaillée de l'emploi du temps du personnel pour 2001 révèle que 59,36 % du total des heures rémunérées de l'ensemble du personnel, à l'exception des membres de notre personnel de soutien administratif, a été directement consacré au travail de vérification (y compris le travail visant notre rapport annuel). Pour les six premiers mois de 2002, ce pourcentage a baissé, passant à 58 %. Le temps non consacré à la vérification comprend les jours fériés, les vacances, les cours suivis par les stagiaires et le personnel professionnel, les congés de maladie et les tâches administratives qui ne peuvent être imputées à une vérification en particulier. Nous avons été déçus de ne pas atteindre notre objectif en 2001, mais nous constatons tout de même avec satisfaction que notre pourcentage a augmenté par rapport à l'année précédente.

12.27 Quarante-cinq pour cent du temps total consacré directement aux vérifications d'états financiers et aux vérifications de large portée sera affecté aux vérifications de large portée.

12.28 Notre analyse révèle que, en 2001, nous avons consacré 53,5 % du temps total de vérification aux vérifications de large portée. Pour les six premiers mois de 2002, ce pourcentage a grimpé à 57,47 %. La situation s'explique par les efforts conscients et fructueux que nous avons déployés pour diminuer le temps consacré aux vérifications d'états financiers afin de libérer plus de temps pour les projets de vérification de large portée.

Respecter les normes professionnelles

12.29 Nous observerons les normes exigées par le Comité de contrôle des cabinets de l'Institut des comptables agréés du Nouveau-Brunswick.

12.30 L'institut a fait l'inspection des dossiers de notre bureau en novembre 2000. L'inspection a conclu que nous continuons de répondre aux normes exigées par l'institut. Aucune exception n'a été notée.

Informations financières

12.31 La pièce 12.2 contient les dépenses réelles et les affectations budgétaires par code primaire pour 2000-2001 et 2001-2002. À titre

comparatif, la pièce comprend également le budget approuvé de 2002-2003.

12.32 Les frais de personnel continuent de représenter environ 90 % de notre budget, et nous avons sous-utilisé ce poste de 75 800 $ pour l'exercice terminé le 31 mars 2002. Bien que nous ayons rempli un poste qui était vacant au début de l'exercice, nous avons perdu trois autres membres du personnel durant l'année. Les retards pour pourvoir à deux de ces postes ainsi que les économies découlant de deux congés de maternité ont mené à des dépenses moins élevées que prévues.

12.33 Les dépenses réelles du poste Autres services ont dépassé le budget de 14 900 $. L'écart s'explique en grande partie par une hausse des frais de déplacement et par l'embauche temporaire d'une personne au secrétariat durant le temps de l'année le plus occupé.

12.34 Le poste Biens et matériel a enregistré un résultat réel de 16 700 $ inférieur au budget, surtout en raison du report d'une importante mise à niveau de logiciels.

Pièce 12.2
Dépenses réelles et affectations budgétaires (en milliers de dollars)

	2003	2002		2001	
	Budget	Budget	Montants réels	Budget	Montants réels
Frais de personnel	1 446,5	1 420,7	1 344,9	1 398,4	1 319,6
Autres services	124,2	122,8	137,7	121,9	114,1
Fournitures et approvisionnemen	8,1	8,3	6,8	8,4	8,7
Biens et matériel	76,2	45,2	28,5	34,2	39,4
	1 655,0	**1 597,0**	**1 517,9**	**1 562,9**	**1 481,8**

12.35 Notre loi exige une vérification annuelle de nos comptes par un vérificateur compétent, nommé par le président de l'Assemblée législative, sur l'avis du Conseil de gestion. La vérification est réalisée par le Bureau du contrôleur, qui dépose son rapport de vérification à l'Assemblée législative.

Ressources humaines

12.36 Notre bureau continue de fournir de l'expérience et de la formation aux membres de notre personnel. Les nouveaux employés doivent s'inscrire à un programme de comptabilité professionnelle, à savoir CA (comptable agréé), CMA (comptable en management accrédité) ou CGA (comptable général licencié). Avant de pouvoir entreprendre cette formation professionnelle, on doit détenir au minimum un diplôme universitaire de premier cycle.

12.37 Le roulement de personnel est une conséquence inévitable du rôle de formation que joue notre bureau pour les professionnels. Durant

l'année écoulée, une personne a accepté un poste cadre au gouvernement, et une autre a quitté pour relever d'autre défis professionnels. Une personne a pris sa retraite.

12.38 Dans le cadre de notre budget, nos effectifs sont passés de 25 à 24 personnes durant l'année. Brent White, CA, Paul Jewett, CA, et Phil Vessey, CA, dirigent nos trois équipes de vérification. Au 31 mars 2002, 16 membres de notre personnel professionnel détenaient un titre comptable. Nous comptions également six stagiaires inscrits à un programme de comptabilité. Les deux autres membres du personnel assurent les services de soutien administratif. Voici la liste des membres de notre personnel au 31 mars 2002 :

Lorna Bailey[1]
Cathy Connors Kennedy, CA
Alphonse Doyle, CA
Jocelyn Durette, CA
Kim Embleton[2]
Debbie Graye[2]
Deidre Green, CA
Sarah Hearn[2]
Eric Hopper, CA
Peggy Isnor, CA
Paul Jewett, CA
Cecil Jones, CA
Nick McCarthy[2]
Bill Phemister, CA
Bonnie Pitre, CA
Ken Robinson, CA
Yvonne Samson, CA
Al Thomas, CA
Phil Vessey, CA
Brent White, CA
Darlene Wield[1]
Daryl Wilson, FCA
Tania Wood[2]
Shauna Woodside[2]

[1] Soutien administratif
[2] Stagiaires inscrits à un programme de comptabilité professionnelle

Pièce

Contenu

(voir pages 265 - 270 de l'anglais)

Articles de la *Loi sur le vérificateur général*
se rapportant aux fonctions du vérificateur général